

Potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer

Eindrapport

Auteurs:

Jacko van Ast en Frank Boons, ESM
Stephan Slingerland en Kees Le Blansch, QA+
Rotterdam / Den Haag, 15 mei 2002

Rapport vervaardigd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het RIZA

Begeleidingscommissie:

- Jolle Landman, Ministerie van V&W/RIZA (opdrachtgever)
- Jos van Dalen, Ministerie van V&W
- Hans de Vries, Ministerie van V&W/RIZA

Voorwoord

Dit rapport over de potentie van productgericht milieubeleid voor waterkwaliteitsbeheer is vervaardigd door onderzoekers van QA+ en van ESM in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het RIZA. De opdracht behelsde meer dan het uitvoeren van een studie en het schrijven van een rapport daarover. Het was nadrukkelijk ook de bedoeling om over de vraagstelling en de bevindingen een bredere gedachtewisseling op gang te helpen brengen, en om de resultaten daarvan eveneens in de rapportage te doen neerslaan. Zodoende is het hier voorliggende rapport in zekere zin het resultaat van het werk van een grote groep mensen, die op uiteenlopende wijzen betrokken en enthousiast hebben meegepraat over wat productbeleid voor de verbetering van de waterkwaliteit zou kunnen betekenen, en wat er daarvoor zou moeten gebeuren.

De onderzoekers zijn dan ook veel dank verschuldigd aan alle workshopdeelnemers en overige gesprekspartners, voor hun inzet en denkkraft. In het bijzonder geldt die dank de leden van de begeleidingscommissie die een – naar eigen zeggen soms zelfs ongewoon – intensieve betrokkenheid tentoonspreidden. Hun kritische betrokkenheid heeft steeds geleid tot verdieping en verbeteringen van het projectresultaat. Dat alles laat uiteraard onverlet dat de verantwoordelijkheid voor eventuele fouten en tekortkomingen in de tekst volledig voor rekening van de onderzoekers komt.

Den Haag/Rotterdam, mei 2002

Jacko van Ast

Kees Le Blansch

Frank Boons

Stephan Slingerland

Deel A. Samenvatting - de potentie van productbeleid voor het waterkwaliteitsbeheer

dr. Kees Le Blansch, dr. Stephan Slingerland; Questions, Answers and More bv (QA+) /
dr. Frank Boons, dr. Jacko van Ast; Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde (ESM)
In opdracht van het Ministerie van V&W / RIZA

Inleiding

Vanaf medio 2001 tot begin 2002 hebben QA+ en ESM in opdracht van het RIZA en in samenspraak met vele betrokkenen in het veld, bezien wat de potentie van productgericht milieubeleid is voor waterkwaliteitsbeheer. Dit had een driedelige doelstelling: (1) kennisverwerving (hoofdvraag: wat is productbeleid en wat komt er bij kijken), (2) handelingsperspectief (hoofdvraag: wie moet wat doen, en hoe?), en (3) inzicht in posities van partijen (hoofdvraag: wie vindt wat, wie doet waaraan mee?).

Het rapport 'Potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer' bevat de resultaten van het project in de vorm van een studierapport (deel E: 'lessen en ervaringen uit productbeleid'), een strategiedocument (deel C: 'potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer') en een nader geconcretiseerd handelingsperspectief (deel D: verslag workshop 'waterkwaliteitsbeheerders en productbeleid').

In deze samenvatting geven we het geheel aan opbrengsten zoals dat in het rapport beschreven is, op hoofdlijnen weer.

Waarom dit project?

De achtergrond van het project is gelegen in het gerezen besef dat productgericht beleid zou kunnen bijdragen aan de uitdagingen waar het waterkwaliteitsbeheer momenteel voor staat. In de Vierde Nota Waterhuishouding van Nederland (NW4, V&W 1998) wordt gesteld dat het beleid voor het terugdringen van emissies van inrichtingen inmiddels zover is voortgeschreden, dat de nadruk moet komen te liggen op fysieke herstelmaatregelen van watersystemen onder gelijktijdige aanpak van diffuse verontreiniging en het saneren van waterbodems. Het bereiken van streefwaarden blijft als lange termijn doel richtinggevend. In de planperiode wordt ernaar gestreefd "voor zoveel mogelijk stoffen de minimumkwaliteit (MTR; Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau) te realiseren" (V&W 1998, blz. 85).

Eén van de actiepunten tegen verontreiniging uit de vierde nota (blz. 83) luidt: "meer aandacht voor de ketenbenadering bij het verminderen van emissies uit zowel punt- als diffuse bronnen." Twee wegen worden hiervoor ingezet. De eerste is stofgericht, en krijgt haar uitwerking zowel in de generieke stofaankpak (in het kader van de interdepartementale beleidsvernieuwing rondom de Strategie Omgang met Stoffen, SOMS) als in de voor de specifieke beheersing van waterrisico's ontwikkelde Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM). En anderzijds leidt dit tot een verkenning van de potenties en kansen die productgericht beleid biedt. Het onderhavige project is daarvan de concrete neerslag.

Vragen over productbeleid en waterkwaliteitsbeheer

Om zicht te krijgen op de potenties van productgericht milieubeleid is antwoord op de volgende vragen van belang. In het onderstaande gaan we achtereenvolgens op elk van deze vragen in, en verhelderen we de antwoorden waar dat zinvol is aan de hand van praktijkvoorbeelden.

- Wat is productbeleid?
- Wat speelt er bij productbeleid?
- Wie spelen een rol bij productbeleid?
- Wat levert het op?
- Onder welke voorwaarden werkt het?

- Welke rol kunnen waterkwaliteitsbeheerders spelen bij productbeleid?
- Wie speelt wanneer welke rol?

Wat is productbeleid?

Begripsbepaling

Onder productgericht milieubeleid verstaan we beleid dat gericht is op het terugdringen van milieueffecten van producten. Dat is afwijkend van veel andersoortig milieubeleid, dat erop gericht is de milieueffecten terug te dringen die inrichtingen bij hun productieprocessen veroorzaken. Productbeleid kijkt naar producten, ofwel verhandelbare voortbrengselen, kijkt naar de milieueffecten die in alle fasen van de levenscyclus – van de grondstofwinning tot de afvalfase – plaatsvinden, en neemt daarbij de rol van alle betrokken partijen in ogenschouw. Het geheel van partijen die betrokken zijn bij het voortbrengings- en consumptieproces van producten noemen we de ‘keten’. De (keten- en andere) partijen die bij pogingen de milieueffecten van deze producten terug te dringen (ofwel: bij het productgerichte milieubeleid) betrokken zijn, noemen we het beleidsnetwerk.

Vormen van productbeleid

Op welke manieren kunnen milieueffecten van producten teruggedrongen worden? Klassiek is een onderscheid in vier vormen. Ten eerste kan de samenstelling van producten veranderd worden, door minder milieuschadelijke (bijvoorbeeld lichtere of minder toxische) materialen of gerecycled materiaal toe te passen. Ten tweede kan – een schaalniveau hoger – het gehele product hergebruikt worden, waardoor er minder van het product nodig is. Ten derde kan het product vervangen worden door een minder schadelijk product – ofwel: productsubstitutie. En ten vierde kan de functie die het product vervult op een andere manier vervuld worden, of zelfs ter discussie worden gesteld.

Denk bijvoorbeeld aan het terugdringen van de milieueffecten van lijm. Men kan de hoeveelheid toxische stoffen in een bepaald lijmtypen verminderen, men kan overstappen op een geheel ander (bijv. oplosmiddelvrij) lijmtypen, men kan andere hechtingsmethoden toepassen (bijv. lassen, klemmen of klittenband), of men kan de superioriteit van niet-gelijmde producten benadrukken door erop te wijzen dat deze herhaaldelijk in elkaar te zetten en uit elkaar te halen zijn. Een airconditioning apparaat kan meer energiezuinig ontworpen worden en met minder milieubelastende koelvloeistof worden gevuld, hij kan via een slimme warmtewisselaar aan de warmwatervoorziening worden gekoppeld, maar ook kan de woning anders worden ontworpen, waardoor deze in de zomerzon uit zichzelf langer koel blijft.

Wat speelt er bij productbeleid?

Cases

Er zijn veel gevallen bekend waarbij verschillende partijen in en om ketens zich inspinnen of hebben ingespannen om de milieueffecten van producten terug te dringen. Uiteenlopende producten als melkflessen, batterijen, auto's en televisietoestellen zijn voorwerp van productbeleid (geweest). In het onderhavige rapport is grondig gekeken naar de inspanningen van partijen en de gerealiseerde effecten van productbeleid met betrekking tot verf, wasmiddelen, PC monitoren, biologische voedingproducten en zinken bouwproducten.

De fosfaatcase

Een oud voorbeeld van productbeleid is de ‘fosfaatcase’ met betrekking tot wasmiddelen. Deze speelt vanaf eind jaren zestig, als duidelijk wordt dat in het Nederlandse oppervlaktewater sprake is van een eutrofiëringsprobleem. De maatschappelijke aandacht richt zich vooral op wasmiddelen. De fosfaten die daarin zitten, zouden een belangrijk deel van het probleem veroorzaken. Twee oplossingsrichtingen dienen zich vooral aan: het vervangen van fosfaten in wasmiddelen, en het toevoegen van een defosfateringsstap aan zuiveringsinstallaties. Jarenlange discussie en onderhandeling vinden hierover plaats, deels ook voor het oog van de publieke opinie. In 1977 doet de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten het voorstel de hoeveelheid fosfaten in wasmiddelen met 40% terug te brengen, volgens haar technisch het hoogst haalbare. Over dit voorstel ontstaat grote maatschappelijke beroering, waarbij ook de vermeende schade die strengere milieueisen aan de werkgelegenheid toebrengen danig te berde wordt gebracht. In 1987 wordt de impasse doorbroken als Henkel het volledig fosfaatvrije

‘Groene Persil’ op de markt brengt. De interesse van consumenten voor dit alternatief blijkt onverwacht groot, wat er mede toe leidt dat de fosfaathoudend wasmiddelen in zeer hoog tempo van de markt verdwijnen.

Methoden

Ook zijn er de nodige methoden ontwikkeld aan de hand waarvan ketenpartijen productbeleid op systematische wijze gestalte kunnen geven. Deze methoden zijn bijvoorbeeld gericht op het volgens algemeen aanvaarde standaard vaststellen van de milieuschadelijkheid van (alternatieve) producten – denk aan de *Life Cycle Analysis (LCA)*; een methode voor de beoordeling van de milieueffecten gedurende de gehele productlevenscyclus). Ook kunnen methoden gericht zijn op het communiceren over deze milieueffecten, of over de relatieve geringheid daarvan – denk aan *ecolabels*. Of methoden kunnen dienen als hulpmiddel om op systematische wijze milieuvriendelijker alternatieven in kaart te brengen (denk aan *Milieugericht Productontwerp (MPO)* en aan *eco-design*), dan wel om de verschillende bedrijfsactiviteiten zodanig te organiseren dat het terugdringen van de milieueffecten van producten over de gehele productlevenscyclus integraal onderdeel van werkwijze en strategiebepaling is (de zogenaamde *PMZ – Productgerichte Milieuzorg*). In het onderhavige rapport zijn de vier bovengenoemde typen methoden (PMZ, MPO, LCA en labelling) aan een beschouwing onderworpen.

Voorbeeld: PMZ

De term ‘Productgerichte Milieuzorg’ (PMZ) is afkomstig uit het Nederlandse milieubeleid, waar zij voor het eerst genoemd wordt in het Nationaal Milieubeleidsplan plus (NMP+, 1990). Het Ministerie van VROM heeft in samenspraak met het bedrijfsleven vele workshops, demonstratieprojecten en experimenten gedaan om het concept PMZ handen en voeten te geven. Het resulterende concept is een sterk procesgeoriënteerd productmanagementsysteem. Na aanvankelijk verzet vanuit het bedrijfsleven tegen wat gezien werd als een te zware overheidskoers richting informatieverplichting, is PMZ al met al tamelijk positief onthaald. De chemische industrie ziet vooral aansluiting van het PMZ model met haar eigen concept van ‘Product Stewardship’, dat weer deel uitmaakt van het Responsible Care programma.

De beschouwing in dit rapport leidt tot de conclusie dat PMZ bedrijven helpt de aandacht in de milieuzorg te verleggen van stoffen naar producten, en van binnen (het technisch-functionele ontwerp) naar buiten (de toepassing van producten en de daarmee samenhangende milieubelasting). Dit laatste leidt in een beperkt deel van de gevallen tot verdergaande contacten binnen de keten. Geconstateerd wordt dat PMZ primair een beheersinstrument is, en op zichzelf zelden tot nooit voldoende voorwaarde vormt voor het tot stand komen van innovaties. Voor dat laatste is méér nodig – zoals mensen binnen de organisatie met een speciale *drive*, druk op de ketel, of aantrekkelijke marktkansen.

Welke ontwikkelingen spelen er rondom productbeleid?

De Nederlandse overheid

Overheidsinterventies spelen een belangrijke rol in het productbeleid (zie ook het PMZ voorbeeld hierboven). In Nederland zijn deze vooral van het Ministerie van VROM afkomstig, vanaf zeker moment in nauwe samenwerking met het Ministerie van EZ. Waar VROM in eerste instantie productinnovatie indirect teweeg bracht door bepaalde milieuproblemen vasthoudend aan te pakken (zie de bovengenoemde fosfaatcase), is zij zich later meer rechtstreeks op productbeleid gaan richten, met behulp van instrumenten als LCA’s, labelling en dergelijke. Nog later heeft zij de stap gezet naar een meer methodische, structurele benadering, in nauwere samenwerking met EZ. Methoden als PMZ en MPO zijn in die periode verder ontwikkeld. Inmiddels richt VROM zich bij voorkeur op een meer structurele benadering (in plaats van op de meer korte termijn milieuprobleemoplossing), en versterkt zij ook steeds meer haar oriëntatie op de EU. Het Ministerie van EZ vertoont terugtrekkende bewegingen uit het productbeleveld.

Internationaal

Versillende Europese landen hebben de afgelopen decennia een traditie opgebouwd van productgericht milieubeleid. Dit geldt met name voor Duitsland en de Scandinavische landen, waar reeds lange tijd ecolabels bestaan en goed functioneren. Ook Nederland behoort tot de landen met een dergelij-

ke traditie, zij het dat hier geen goedlopend ecolabel tot stand is gekomen. Nederland vervult een voorloperfunctie in de ontwikkeling van instrumenten als MPO, ecodesign en PMZ. Een specifiek watergerichte aanpak is in Duitsland, Italië en Scandinavië te vinden.

De EU

Op EU niveau is een ontwikkeling gaande in de richting van een meer geïntegreerde benadering van het productbeleid. Tegelijk wint dit beleid aan belang in het licht van de versterking van de Gemeenschappelijke Europese markt. In het verleden was sprake van verspreide initiatieven zoals een Europees eco-label en de aanpak van enige specifieke producten. Inmiddels is een *Green Paper over Integrated Product Policy (IPP)* verschenen, waarin wordt aangestuurd op prijsbeleid, het bevorderen van de vraag naar groene producten, het bevorderen van duurzame productie en het instellen van *product-panels*. In de loop van 2002 zal een Witboek verschijnen met concreet beleid. Naar verwachting zal de Commissie hiermee een aantal algemene kaders bieden, die onverlet laten dat veel productbeleid toch nationaal gevoerd zal worden. Wel zal de Commissie de Europese vrije eenheidsmarkt (blijven) bewaken, en in die zin van invloed zijn op het nationale productbeleid.

Het bedrijfsleven

Bij het bedrijfsleven is de afgelopen decennia een trend waarneembaar waarbij bedrijven steeds meer bereid lijken te zijn een bredere verantwoordelijkheid te nemen voor milieu- en overige effecten, ook wanneer deze zich verder weg en later in de tijd manifesteren. Waar men in de jaren tachtig van de vorige eeuw de milieueffecten van productieprocessen meer bewust ging beheersen (de eerste vorm van *'responsible care'*), kwamen in de jaren '90 ook de milieueffecten van producten elders in de keten in het vizier (*'product stewardship'*). In het begin van de 21^e eeuw is het blikveld verder verbreed en raakt zij ook mondiale en sociale problematiek. *'Maatschappelijk verantwoord ondernemen'* (MVO) is de term die in dat verband in Nederland gebruikt wordt.

Wie spelen een rol bij productbeleid?

Zowel uit de definitie van productbeleid als uit de beschreven voorbeelden blijkt dat productbeleid nooit iets kan zijn van één partij. Er is altijd sprake van samenspel tussen meerdere partijen, in ieder geval tussen ketenpartijen, en niet zelden ook tussen partijen in de beleidsnetwerken eromheen. Ketenpartijen interacteren door middel van vraag en aanbod, en bij productbeleid zullen aanbod en vraag simultaan moeten veranderen, soms zelfs over een veelheid aan schakels tegelijk. Bepaalde ketenpartijen kunnen daarbinnen een dominante rol spelen (grootafnemers, grote technologieaanbieders), en soms spelen koepels en brancheorganisaties coördinerende rollen.

Merk overigens op dat de betrokkenen bij productbeleid vanuit het bedrijfsleven veelal andere functionarissen zijn (business unit directies, marketingmensen) dan de betrokkenen bij vergunningaanvragen of emissiebeperking (waar het veelal gaat om locatiedirecteuren en staffunctionarissen). Verderop komen we daar nog op terug.

In de beleidsnetwerken eromheen spelen overheden belangrijke rollen – als gezegd: in Nederland vooral VROM en EZ, en voorts de Europese Commissie op Europees niveau. Ook waterkwaliteitsbeheerders spelen soms mee, zij het dat deze rol tot op heden zelden heel geprononceerd was.

Naast ketenpartijen en overheden speelt ten slotte nog een grote diversiteit aan andersoortige partijen een rol, zulks uiteraard variërend van geval tot geval. Kennisinstellingen en instituten spelen belangrijke rollen bij de probleemerkenning en bij de ontwikkeling van methoden en innovatieve alternatieve producten. Belangenorganisaties, zoals de milieubeweging, vakbonden of consumentenorganisaties spelen niet zelden een aanjagende rol.

Wat levert het op?

De potentiële opbrengst

Een belangrijk punt bij het vaststellen van de potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer is de te verwachten opbrengst. Vanuit algemeen milieuoogpunt kan worden gewezen op vier typen opbrengsten:

1. *integrale milieuverbetering zonder afwenteling* – bij productbeleid wordt het totaal aan milieueffecten van een product in ogenschouw genomen. Daarbij voorkomt de bredere oriëntatie dat afwenteling van de problemen ontstaat, zowel tussen de verschillende milieucompartimenten als tussen de verschillende schakels.
2. *efficiëntere aanpak via knooppunten in ketens* – door de oriëntatie op de gehele keten kan het zwaartepunt in de aanpak dáár komen te liggen waar het te behalen milieueffect optimaal is tegen de relatief minste maatschappelijke kosten.
3. *van stof naar product naar functie* – hoewel emissieproblemen in het algemeen stoffenproblemen zijn, is de oplossing niet altijd op stofniveau te realiseren. Productgericht milieubeleid verruimt de sturingsmogelijkheden door ook aanpassingen in producten of zelfs in functievervulling binnen bereik te brengen.
4. *van incidenteel naar structureel* – productbeleid kan incidenteel worden ingezet om knellende milieuproblemen *op te lossen*, maar kan ook ingebed worden in management- of maatschappelijke processen die milieuproblemen helpen *voorkomen*. Bovendien kan een maatschappelijk leerproces plaatsvinden, waardoor niet meer op ieder potentieel milieuschadelijk productonderdeel of product in beleidsnetwerken een aanpak ontwikkeld hoeft te worden, maar ketenpartijen zelf daar structureel een bewuste afweging in maken.

De potentie voor het waterkwaliteitsbeheer

Om de potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeleid te kunnen beoordelen, moet bezien worden hoe de vier genoemde typen opbrengsten vanuit het oogpunt van het waterkwaliteitsbelang uitpakken. Om te beginnen kunnen we vaststellen dat de integrale aanpak en het voorkomen van afwenteling kunnen betekenen dat de *zorg voor de waterkwaliteit verankerd raakt* in de bredere zorg om de milieukwaliteit. Daar staat evenwel het risico tegenover dat *water verdampt*. Immers, een integrale afweging kan ook betekenen dat het waterbelang het onderspit delft.

Ook waar het gaat om de ontwikkeling van incidenteel naar structureel noteren we een soortgelijk spanningsveld. De ontwikkeling naar een structurele inbedding van productbeleid sluit aan bij de zoektocht naar een *passende verantwoordelijkheidsverdeling*, waarbij niet alleen waterkwaliteitsbeheerders zich om de kwaliteit van water bekommeren. Daar kan echter tegenover staan dat het *zicht op concreet resultaat verdwijnt*. Immers, de oplossing van een knellend milieuprobleem is zichtbaar en te meten. De effecten van een meer preventieve aanpak zijn dat veel minder, en worden ook lastiger te onderscheiden van loze praat en gebakken lucht. In het verlengde van dat laatste noteren we nog een andere valkuil (waar waterkwaliteitsbeheerders ook al mee in aanraking zijn gekomen bij milieuzorgsystemen, vergunningen op hoofdlijnen en BMP's). Deze betreft de *vermenging van dubbelrollen*. Bij een sterkere belangenoriëntatie of een incidentele benadering past een meer directieve overheidsrol, bij een structurele benadering is de rol van de overheid daarentegen ondersteunend. Beide rollen kunnen nodig zijn, en tegelijk kunnen ze elkaar in de weg zitten of teveel door elkaar gaan lopen.

Ten slotte is er de mogelijkheid waterkwaliteitsproblemen te adresseren bij knooppunten in ketens, zowel op het niveau van probleemstoffen als van producten en functies. Hierin is het grote voordeel van de productgerichte benadering gelegen, met name in het licht van de diffuse bronnenproblematiek. Tegelijk mogen enige kanttekeningen geplaatst worden bij de gebezigde term 'efficiëntere aanpak', aangezien deze verhult dat productgericht beleid niet zelden veel inspanningen, kosten en botsingen met zich mee kan brengen.

Kortom: de potentie van productgericht milieubeleid is vooral gelegen in de (nieuwe) mogelijkheden die zij biedt om de diffuse bronnenproblematiek het hoofd te kunnen bieden. Het beleid speelt zich evenwel af in een spanningsveld, dat ook tot vanuit waterkwaliteitsoogpunt ongewenste resultaten kan leiden, en waarmee terdege rekening gehouden moet worden.

De kosten en baten van een incidentele en een structurele aanpak

Het bij het bovenstaande punt 4 geïntroduceerde onderscheid tussen een incidentele (of productspecifieke) aanpak enerzijds en een structurele aanpak anderzijds, maakt het mogelijk om genuanceerdere uitspraken te doen over de opbrengsten (in termen van kosten en baten). Kort gezegd: een incidentele

aanpak kan tot relatief kleine maar heel concrete verbeteringen leiden – die mede in relatie tot de diffuse bronnenproblematiek kunnen staan. Deze aanpak kan evenwel relatief zware inspanningen en confrontaties in het beleidsnetwerk vergen.

Daartegenover staat een structurele aanpak, die door verhoogde zelfwerkzaamheid in de keten beduidend minder inspanningen – en ook beduidend minder spanningen – in het beleidsnetwerk vergt en tot aanzienlijke preventie kan leiden. Deze preventie is evenwel niet altijd goed meet- en zichtbaar, terwijl het vereiste en groeiende vertrouwen tussen partijen tot onheldere rolvermenging kan leiden.

Hoe verhouden deze twee zich tot elkaar? Veelal kan een structurele aanpak pas ontstaan als partijen eerdere ervaringen hebben opgedaan met incidentele gevallen van productbeleid. Bij die incidentele gevallen hebben verschillende partijen hun tanden (moeten) laten zien en hebben ze geleerd elkaar serieus te nemen. Bovendien ontstaat langs die weg zicht op de relevante spelers en het type resultaat dat behaald kan worden – inzichten die partijen later bij meer structureel productbeleid gebruiken om vast te kunnen stellen of van reële betrokkenheid en voortgang sprake is.

2 Voorbeelden

De TCO case

In dit rapport is de case van het TCO label uitgewerkt, waarin zichtbaar wordt hoe tussen ketenpartijen een arrangement kan ontstaan dat tot aanzienlijke beperking van milieueffecten kan leiden zonder intensieve inspanningen in het beleidsnetwerk. TCO is de Zweedse vakbond van kantoorpersoneel. Deze ontwikkelde – met enige steun van de Zweedse overheid – in de jaren tachtig van de vorige eeuw een standaard voor een label met ecologische, energetische, ergonomische en emissie-eisen waaraan computerbeeldschermen moeten voldoen. Op de objectieve kwaliteit van de technische eisen werd toegezien door onafhankelijke wetenschappelijke instituten. Na een aanvankelijk afhoudende reactie van monitorfabrikanten, doorbrak Nokia de eenheid en ontwierp monitors die aan de vereisten voldeden. Een snel groeiend marktaandeel was het gevolg, mede door de koopkracht van TCO-leden. Al spoedig onderwierp een steeds groter aantal fabrikanten zich vrijwillig aan de eisen van TCO. Inmiddels is het TCO label steeds verder bijgesteld en ontwikkeld (het '92, '95 en '99 label, en inmiddels ook het '6E'-label (incl. economie en effectiviteit)), en wordt het wereldwijd toegepast.

De verfcase

Een andere case die in het rapport is uitgewerkt betreft de ontwikkelingen bij de verfproductie en – consumptie in Nederland. Daarin wordt zichtbaar hoe meerdere gevallen van incidentele aanpak leiden tot een steeds sterker structureel ingebed productbeleid. Uit de analyse van het langzaamaan steeds meer structureel worden van het productbeleid met betrekking tot verf, volgt een aantal voorwaarden die een belangrijke rol hebben gespeeld. Eén daarvan is het gegeven dat de verfindustrie al geruime tijd bloot staat aan een grote hoeveelheid overheidsmaatregelen en bemoeienissen. Tegelijk maakt de verfindustrie een ontwikkeling door richting hightech industrie, en is productinnovatie steeds meer een profijtelijke kernactiviteit gaan worden. Binnen die industrie is een beperkt aantal zeer machtige spelers van naam en faam actief, die mede via de brancheorganisatie een disciplinerende werking in de branche hebben. De richting van de productontwikkeling is via o.m. het overheidsprogramma KWS 2000 van een lange termijnperspectief voorzien, waarbij producenten kunnen vertrouwen op een zekere voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarbij kwam nog dat milieu- en gezondheidsoverwegingen in deze tot gelijkgestemd beleid aanleiding gaven. Bij de implementatie van innovatieve producten is – via overheidshandhaving – effectieve druk op de markt gecreëerd. En voorts zijn diverse samenwerkings- en verantwoordingsnetwerken ontstaan waarlangs innovatie 'georkestreerd' kan worden.

Onder welke voorwaarden werkt het?

In het rapport is uit diverse praktijkervaringen afgeleid welke voorwaarden gelden voor succesvol productbeleid. Een onderscheid tussen incidenteel en structureel productbeleid is ook daarbij zinvol.

Concrete verbeteringen bij specifieke probleemproducten

Voor een effectieve aanpak van specifieke probleemproducten is ten eerste vereist dat er een gedeeld probleembesef en een zekere mate van urgentie *over dit specifieke probleem en dit specifieke product* bestaat bij een aantal partijen uit de keten en het beleidsnetwerk. Dat probleembesef is veelal niet omstreden, en hoeft dat ook niet noodzakelijk te zijn om toch een effectieve aanpak te kunnen doen ontstaan.

Ten tweede dienen er technische alternatieven ontwikkeld te worden. Dit veronderstelt de aanwezigheid van innovatoren in de keten, die bovendien een belang hebben bij het inbrengen van de betreffende innovatie (veelal in de vorm van een hogere winstmarge op het product). Soms zijn de te ontwikkelen alternatieven geoptimaliseerde varianten van een zelfde product (en hoeft er in de ketenrelaties niet veel te veranderen), soms zijn dit productsubstituten (die ook vergen dat partijen tot de keten toetreden of er juist van worden uitgesloten – met alle strijd van dien).

Die laatstgenoemde strijd is tevens illustratief voor het gegeven dat effectieve veranderingen ook – ten derde – machtsuitoefening vergen. Incidenteel productbeleid is bijna altijd een kwestie van stevige confrontatie – een confrontatie die alleen zinvol is aan te gaan als ook de macht te mobiliseren is om haar tot een goed einde te brengen. Deze macht kan van de overheid komen, van een machtige ketenpartij of van een belangenorganisatie. Als machtsuitoefening achterwege blijft, als de macht versnipperd is of als de machtige partijen in de keten of het beleidsnetwerk juist belang hebben bij de status-quo, komt van een effectieve aanpak weinig terecht.

Machtsuitoefening kan plaatsvinden middels koopkracht. Is van een dergelijke koopkracht geen sprake en valt de bedrijfseconomische rekensom ten nadele van het minder milieuschadelijke alternatief uit, dan zal temeer niet-economische macht ingezet moeten worden, wil van een effectieve aanpak sprake zijn.

Kortom: om middels incidenteel productbeleid verbeteringen te realiseren, is vereist:

- dat enkele van de betrokken partijen het probleem zien,
- dat zij afdoende macht – in de vorm van koopkracht of anderszins – kunnen mobiliseren,
- dat deze macht efficiënt is in te zetten (en niet versnipperd is of bij de verkeerde partijen zit),
- dat zij niet terugdeinzen voor confrontatie,
- dat er een perspectief is op probleemoplossing (in termen van stoffen, producten of functies),
- dat er op een knooppunt in de keten een innovator is of komt, en
- dat deze belang bij de innovatie heeft of kan krijgen.

Sterkere preventieve oriëntatie in de keten

Voor een effectieve structurele aanpak gelden andere voorwaarden. Om te beginnen zullen de verschillende keten- en beleidsnetwerkpartijen geleerd moeten hebben om elkaar serieus te nemen (wellicht vanuit een ervaring met incidenteel productbeleid), en kan op grond daarvan een zeker vertrouwen zijn ontstaan. De belangrijkste partijen moeten geleerd hebben een bredere blik op de zaak te hebben en verder te kijken dan alleen naar de korte termijn en het directe eigen deelbelang. Als één van de belangrijkste partijen dat uit het oog verliest en op de kortere termijn een bepaald deelbelang probeert door te drukken, kan dit ten koste gaan van de structurele inbedding van het productbeleid. Voorts moet het vertrouwen in elkaars verantwoorde handelen mede gebaseerd zijn op de aanwezigheid van een zeker systematisch mechanisme in de productketen aan de hand waarvan problemen en alternatieven gecheckt worden – of dat nu is in de vorm van een PMZ-systeem, een gecertificeerd kwaliteitssysteem, een standaard uitgevoerde LCA of een regelmatig herhaald ‘stand der techniek’-onderzoek.

En tenslotte zal deze oriëntatie op productgericht milieubeleid aan de positie van een aantal machtige ketenspelers verbonden moeten zijn (in de vorm van een zekere toewijding – ‘commitment’ – van deze spelers). Het gaat als gezegd immers niet om vrijblijvende welwillendheid, maar om de daadwerkelijke inzet van besluitvaardigheid, koopkracht en innovatievermogen.

Kortom: om middels structureel productbeleid verbeteringen te realiseren, is vereist:

- dat partijen elkaar serieus nemen en vertrouwen,

- dat zij een brede en ook meer lange termijn georiënteerde blik op milieu- en economisch belang hebben,
- dat zij gezamenlijk – systematisch – zicht hebben op de problemen en technische alternatieven die zich ontwikkelen, en
- dat juist ook de machtige partijen een herkenbaar commitment aan productgericht milieubeleid uitstralen.

Welke rol kunnen waterkwaliteitsbeheerders spelen bij productbeleid?

Productbeleid leren

De rol die waterkwaliteitsbeheerders kunnen spelen, valt voor een belangrijk deel af te leiden uit de bovengenoemde voorwaarden voor een effectieve aanpak. Om te beginnen zullen waterkwaliteitsbeheerders moeten leren denken en werken langs de lijnen van het productbeleid. Dat is immers vereist om te kunnen inzien wanneer een incidentele aanpak wenselijk en mogelijk is. En de toepassing daarvan is veelal de beste manier – voor alle spelers, en dus ook voor waterkwaliteitsbeheerders – om een productgerichte oriëntatie in denken en doen aan te leren. En dat laatste is weer vereist om ook een vertrouwenwekkende partner bij structureel productbeleid te kunnen zijn.

Wat moet een speler leren om effectief een rol bij het productbeleid te kunnen vervullen? We noemen drie vereisten: (1) kunnen denken in ketens; (2) strategisch kunnen denken en handelen, binnen complexere verhoudingen en met het oog op de langere termijn; en (3) inzicht hebben in en uit de voeten kunnen met het instrumentarium en de methodieken die bij productbeleid aan de orde zijn.

Concrete beginpunten kiezen

Om dit leerproces in te gaan is het nodig concrete beginpunten voor de – enigermate productspecifieke, incidentele of anderszins tastbare – beleidsinzet te kiezen. Daarbij valt te denken aan:

- *voor uitvoerders*: bepalen waar probleemstoffen vandaan komen en bij welke bedrijven, branches en ketens middels productbeleid veranderingen dienen plaats te vinden;
- *voor beleidsmakers*: bepalen wat wenselijke en reëel haalbare doelstellingen in deze zijn, en daarmee ijkpunten en legitimiteit verschaffen aan uitvoerders
- *voor kenniswerkers*: aanleveren van bewijslast voor de schadelijkheid van de betreffende stoffen en de rol die verschillende ketenpartijen daarbij spelen.

Voor het hanteren van concrete beginpunten zijn drie redenen aan te geven. Ten eerste maken deze het mogelijk om zicht te houden op de resultaten en de voortgang, iets waaraan een overheidsapparaat zonder uitgebreide productbeleidservaring zijn vorderingen kan ijken, en waarmee ze kan voorkomen in de valkuil van de onmeetbaarheid terecht te komen. Ten tweede leidt concreet zicht op proces- en voortgang zowel bij waterkwaliteitsbeheerders zelf alsook bij hun interacties in het beleidsveld, tot efficiënte leerprocessen in de zin zoals hierboven beschreven. En ten derde: zicht op concrete voortgang en groeiende samenwerking met ketenpartijen vormen de optimale condities om vertrouwen te kunnen doen ontstaan tussen de verschillende betrokken partijen – zij het dat er nog één conditie vervuld moet zijn, die hieronder wordt benoemd.

Let op legitimiteit en acceptatie

Een speler in productbeleidsnetwerken begeeft zich op terreinen met complexe machts- en belangenverhoudingen, en krijgt daarmee te maken. Dat het er daarbij niet altijd volstrekt zachtzinnig aan toe gaat, wil nog niet zeggen dat deze speler geen oog zou hoeven te hebben voor de legitimiteit en aanvaardbaarheid van zijn eigen rol voor de andere partijen – vooral als deze speler een overheidspartij, in casu een waterkwaliteitsbeheerder is. We wijzen op twee vereisten die in dit opzicht gelden. Ten eerste zal afstemming moeten plaatsvinden met de andere overheidsspelers rondom productbeleid, en in het bijzonder met het Ministerie van VROM, de VROM inspectie en provinciale en lokale vergunningverleners. Voor de industrie is VROM de eerste aanspreekpartner waar het om productbeleid gaat, en een *alleingang* van waterkwaliteitsbeheerders zal alleen om die reden al op onbegrip stuiten.

Ten tweede is het zaak aan te sluiten bij al lopende tradities in het productbeleidsveld. Met name de Ministeries van VROM en van EZ hebben de nodige sporen liggen, er is een waaier aan methodieken

ontwikkeld, en er lopen, zoals beschreven, vele beleidslijnen op nationale en Europese schaal. Waterkwaliteitsbeheerders moeten het wiel niet opnieuw uitvinden, en evenmin moeten ze volstrekt losstaande beleidslijnen ontwikkelen. Dit geldt ook voor de relaties die er al zijn tussen de genoemde Ministeries en bepaalde ketenpartijen. Soms kan het Ministerie van V&W beter voortbouwen op al bestaand vertrouwen dan haar eigen tegenstand te mobiliseren.

Slim spel

Ten slotte is het zaak een slimme strategie te kiezen, die optimaal zicht op resultaat biedt in het licht van de stand van zaken in het productbelevingsveld. Er is uit verschillende strategieën te kiezen.

- *een kennisstrategie* – men kan, bijvoorbeeld met behulp van LCA's, de milieuschadelijkheid van een bepaald product zo helder mogelijk voor het voetlicht brengen en daar zoveel mogelijk partijen van doordringen zodat deze in beweging komen. Deze strategie kan heel indringend werken, maar kan ook vastlopen in te specialistische en voor niemand meer te volgen discussies. Belanghebbende partijen kunnen op dat laatste aansturen.
- *een machtsstrategie* – als partijen met een gedeelde probleemdefinitie voldoende macht kunnen mobiliseren, is het minder nodig de bovengenoemde overtuigingsbenadering te hanteren. Veranderingen kunnen ook afgedwongen worden, bijvoorbeeld door machtige ketenpartijen (via PMZ) of – via stationaire bronnen elders in de keten – vergunning verlenende overheden.
- *een innovatiestrategie* – als alternatieven beschikbaar komen die evident technisch en/of economisch superieur zijn, doen discussies over de precieze probleemdefinitie alsook complexe belangenverwikkelingen nauwelijks meer ter zake. Spelers kunnen doelgericht op de totstandkoming van dergelijke innovaties mikken, bijvoorbeeld door MPO en eco-design te stimuleren.
- *een financiële strategie* – waar productinnovatie onder de geldende marktverhoudingen onvoldoende vaart heeft, is te overwegen deze verhoudingen te helpen verleggen door het inzetten van financiële middelen. Soms kan dit op slimme wijze en met beperkte middelen, zoals voorbeelden met de VAMIL en met verlaagde BTW tarieven wel laten zien. Daadwerkelijke beïnvloeding van de marktverhouding vergt echter veelal krachtig ingrijpen en is zodoende al gauw flink prijzig. Daar komt bij dat een dergelijke strategie veelal efficiencyverhoging bewerkstelligt, en niet zozeer productvernieuwing. Zoals al eerder opgemerkt is het allereerst zaak de koopkracht in de markt te mobiliseren ten gunste van productinnovatie. Als deze koopkracht zich moeilijk mobiliseren laat, dan helpen ook financiële instrumenten nauwelijks, en zal temeer niet-economische macht ingezet moeten worden.

Voorbeeld: de verfcase

De verfcase biedt een aantal duidelijke voorbeelden van verschillende strategieën die zijn gehanteerd:

- *De kennisstrategie:* In de discussie over de relatieve milieukwaliteiten van traditionele alkydverf en van watergedragen verf, is door verschillende partijen met onderzoeksrapporten gewapperd die de superioriteit van de ene boven de andere soort aantonen. Voor veel verwarring zorgde in dat verband de 'milieumatenstudie' van de verfindustrie (Maanders en Maanders, 1992), die aantoonde dat watergedragen verf over de gehele levensduur gezien de milieuvriendelijke variant is.
- *De machtsstrategie:* Toen bleek dat overleg tussen werkgeversorganisaties en vakbonden niet tot een gezamenlijke aanpak leidde en ook de SER een verdeeld advies uitbracht, was dat voor de Staatssecretaris van Sociale Zaken reden om zijn machtsmiddelen in te zetten, en een wettelijke vervangingsplicht van oplosmiddelrijke door oplosmiddelarme verven in het leven te roepen.
- *De innovatiestrategie:* Het KWS 2000 project was erop gericht innovaties tot stand te brengen, onder meer door een langetermijnperspectief te bieden, producenten en afnemers samen te brengen en onderzoeken te financieren. Dit sloot goed aan bij het steeds innovatievere karakter van de verfindustrie (de zgn. milieu/technologie-spiraal).
- *De bedrijfseconomische strategie:* Via de VAMIL biedt het Ministerie van VROM vervroegde afschrijvingsfaciliteiten voor milieuvriendelijke investeringen. Aangezien 'verf' geen kapitaalgoed is, is een andere verfkeuze niet met de VAMIL te stimuleren. Wel zijn bepaalde technologieën die uitstoot en blootstelling verminderen op de VAMIL-lijst opgenomen, zoals spoelinstallaties, luchtcirculatiesystemen en filters.

Welke waterkwaliteitsbeheerder speelt wanneer welke rol?

De rol die de verschillende waterkwaliteitsbeheerders te spelen hebben, verandert naar gelang sprake is van een productspecifieke dan wel een meer structurele aanpak. We benoemen deze rollen hier afzonderlijk, ervan uitgaande dat het beginpunt bij het specifieke/incidentele productbeleid ligt, en dat – zoals hiervoor gesteld – de potentie optimaal te realiseren is door concrete beginpunten te kiezen, te mikken op meetbare voortgang en door – met respect voor de integrale afweging – tot op zekere hoogte een sectoraal waterkwaliteitsbelang te blijven vertegenwoordigen.

Bij specifiek / incidenteel productbeleid

- *Beleidsmakers* hebben de taak prioriteiten te stellen, macht te mobiliseren en de beleidsinitiatieven af te stemmen met andere overheden in Nederland en op EU niveau.
 - o Aangeven welke verontreinigingen van welke diffuse bronnen met voorrang via productbeleid aangepakt moeten worden
 - o Allianties aangaan met partijen in de betreffende ketens en beleidsnetwerken die de probleemstelling onderschrijven c.q. belangen hebben bij de oplossing ervan
 - o Politieke en uitvoerende steun mobiliseren voor het opspelen van de problematiek in kwestie
 - o Legitimeren van de activiteiten van de uitvoerders (d.m.v. besluiten, beleid, richtlijnen e.d.)
- *Uitvoerders* zullen een op de situatie toegesneden strategische aanpak moeten kiezen en langs die lijnen met passende methodieken en instrumenten zowel de problemen als de verschillende spelers moeten benaderen. Tegelijk zullen ze problemen die ze in de praktijk tegenkomen en die om een productgerichte aanpak vragen, bij beleidsmakers en kenniswerkers moeten signaleren.
 - o De prioriteiten inbrengen in de contacten met de bedrijven in de betreffende ketens, en wel met die functionarissen die een rol spelen bij de keuze voor en de ontwikkeling van de producten in kwestie
 - o Afhankelijk van de situatie kiezen voor een kennisstrategie (betrek kenniswerkers), een machtsstrategie (betrek beleidsmakers; deze kunnen eventueel ook een bedrijfseconomische strategie kiezen) of een innovatiestrategie (betrek andere ketenpartijen).
 - o Aan beleidsmakers vanuit het reguliere bedrijvencontact rapporteren over problemen die een productgerichte aanpak vergen
- *Kenniswerkers* hebben bij te dragen aan de agendering van zowel productbeleid als probleemproducten, en ondersteunen de inzet van verschillende strategieën met onderbouwende analyses en met de inbreng van methoden en instrumenten.
 - o Lever onderbouwende studies voor een prioritering van kwesties die om productgericht beleid vragen, gebaseerd op zowel milieutechnische als ketenanalyses
 - o Adviseer over aangrijpingspunten voor de aanpak van productbeleid in specifieke gevallen (waar zit de macht, wie zijn de innovatoren, wat is de oplossingsrichting (stof, product, functie), wie zijn potentiële coalitiepartners?)
 - o Adviseer over de inzet van mogelijke strategieën, en lever materiaal voor een kennisstrategie
 - o Faciliteer de activiteiten van de uitvoerders (d.m.v. aanreiken inzichten, rapporten e.d.)

Onderstaande Tabel 1 geeft een schematische weergave van de verschillende te vervullen rollen bij de probleemspecifieke aanpak.

Tabel 1: Rollen bij de probleemspecifieke aanpak

	probleemdefinitie	Netwerk activeren	Alternatieven zoeken	Oplossing implementeren
<i>Beleidsmakers</i>	Prioriteiten stellen	Mobiliseren macht om spelers te committeren		Aanpassing prioriteiten
Kennisontwikkelaars	Problemen signaleren en op de agenda plaatsen	Ondersteuning uitvoerders	Ondersteunen uitvoerders	Evalueren resultaten
Uitvoerders	Probleemsituaties identificeren	Identificeren van spelers Formuleren strategie	Faciliteren R&D Beoordelen alternatieven	Monitoring uitvoering
Ondernemingen	Aangeven prioriteiten	Deelname in netwerk	R&D Aangaan partnerships Toetsing haalbaarheid	Implementeren
Stakeholders	Agendasetting	Deelname in netwerk	Inbreng eigen positie	Monitoring/evaluatie resultaten

Bij structureel productbeleid

- *Beleidsmakers* hebben bij structureel beleid de taak dit in te passen in het algemene waterkwaliteitsbeleid, en dit beleid te voorzien van passende, voldoende brede doelstellingen. Beleidsmakers dienen betrokken te zijn bij de productbeleidsontwikkeling op Nederlands en Europees niveau.
 - o Geef in het waterkwaliteitsbeleid een meer concrete uitwerking van de rol die het productbeleid daarbinnen moet spelen en van de doelen die het moet bewerkstelligen
 - o Neem actief deel aan het interdepartementaal overleg over o.m. EU productbeleid (van groenboek naar witboek) en over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
 - o Zorg voor legitimatie van de activiteiten van de uitvoerders (d.m.v. besluiten, beleid, richtlijnen e.d.)
- *Uitvoerders* zullen systematieken moeten inbrengen bij hun contacten met verschillende ketenpartijen, strategische allianties met ketenspelers moeten aangaan, en productontwikkeling en pilots moeten ondersteunen. Ze zullen korte en lange termijn ontwikkelingen moeten kunnen onderscheiden en in elkaars perspectief kunnen plaatsen. Waar deze ontwikkelingen aanleiding geven tot gerede twijfel over de koers van het productbeleid dan wel de ontwikkeling van de waterkwaliteit, dienen zij dit te signaleren.
 - o Pleeg met voorloperbedrijven constructief overleg over de richting van de productontwikkeling en over de omgang met probleemstoffen. Breng kennis die daarbij wordt opgedaan in in het contact met downstream users en meer reactieve bedrijven
 - o Zie, vanuit een algemene kennis van productgerichte milieuzorg principes, toe op de kwaliteit van het productgericht milieubeleid in bedrijven
- *Kenniswerkers* dienen bij te dragen aan de ontwikkeling van systematieken, pilots te ondersteunen en ontwikkelingen in het structureel productbeleid en in de waterkwaliteit te monitoren.
 - o Ondersteun beleidsmakers bij de inhoudelijke inbreng in het interdepartementaal overleg over te ontwikkelen systematieken
 - o Ondersteun en faciliteer uitvoerders met kennis over operationele systematieken, rapporten, et cetera
 - o Houd een vinger aan de pols van de ontwikkeling van het productbeleid en van de waterkwaliteit op de punten waar deze onder invloed van het productgerichte milieubeleid moet verbeteren (cf. doelen waterkwaliteitsbeleid).

Onderstaande Tabel 2 geeft een schematische weergave van de verschillende te vervullen rollen bij de structurele aanpak.

Tabel 2: Rollen bij de structurele aanpak

	Ontwikkeling structuur	Implementatie structuur	Evalueren structuur
<i>Beleidsmakers</i>	Beleidsdoelen formuleren Deelname aan interdep. Overleg	Inpassen structuuraanpak in WK-beleid	Evaluatie als input bij beleidsvorming
Kennisontwikkelaars	Bijdrage aan discussie structuur		Evaluatie structuurbeleid in relatie tot WKB
Uitvoerders	Meedenken	Bijdrage aan pilot-projecten Inbrengen tools in vergunning-overleg	Informatie over resultaten
Ondernemingen	Voorlopers betrekken bij ontwikkeling instrumenten	Implementatie tools	Informatie over resultaten
Stakeholders	Meedenken	Inbreng in implementatie	Oordeelsvorming

Tot slot

Heeft productbeleid potentie voor waterkwaliteitsbeheerders? Gezien de huidige stand van de waterkwaliteitsproblematiek (m.n. diffuse bronnen) en de potentiële opbrengsten is het antwoord op deze vraag bevestigend. Tegelijk moge duidelijk zijn dat effectief productbeleid de nodige inspanningen, leerprocessen en opbouw van relaties en vertrouwen vergt. Productbeleid is niet iets dat waterkwaliteitsbeheerders ‘er even bij’ kunnen doen. Het besluit om productbeleid te gaan voeren is een keuze die de allocatie van hulpmiddelen over langere tijd beïnvloedt. En is deze keuze eenmaal gemaakt, dan is daarmee een lijn ingezet die voor enige periode aangehouden moet worden – omwille van de betrouwbaarheid van de overheid, omwille van de kwaliteit van het productbeleid, en daarmee uiteindelijk ook omwille van de waterkwaliteit.

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Deel A. Samenvatting - de potentie van productbeleid voor het waterkwaliteitsbeheer 5

- Inleiding 5
- Waarom dit project? 5
- Vragen over productbeleid en waterkwaliteitsbeheer 5
- Wat is productbeleid? 6
- Wat speelt er bij productbeleid? 6
- Welke ontwikkelingen spelen er rondom productbeleid? 7
- Wie spelen een rol bij productbeleid? 8
- Wat levert het op? 8
- 2 Voorbeelden 10
- Onder welke voorwaarden werkt het? 10
- Welke rol kunnen waterkwaliteitsbeheerders spelen bij productbeleid? 12
- Welke waterkwaliteitsbeheerder speelt wanneer welke rol? 14
- Tot slot 16

Inhoudsopgave 17

Deel B: Inleiding 19

- B1. Achtergrond van het project 19*
- B2. Vraag- en doelstellingen 19*
- B.3 Gehanteerde werkwijze 20*
- B4. Opbouw van dit rapport 21*
- Annex B1: deelnemers aan de 'denkslag'-workshops 22*

Deel C: De potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer 23

- C1. Inleiding en vraagstelling 23*
- C2. Kernbegrippen en beleidsachtergrond 23*
 - C2.1. Definitie productbeleid 23*
 - C2.2. Beleidsachtergrond 24*
- C3. Potentie van een productgerichte benadering 28*
 - C3.1. Potentie van een productgerichte benadering voor het waterkwaliteitsbeheer 28*
 - C3.2. Voorwaarden voor een productgerichte benadering 29*
- C4. Rollenschets 34*
 - C4.1. Rollen voor spelers in het waterkwaliteitsbeleidveld 34*
 - C4.2. Vier strategieën? 35*
 - C4.3. Invulling naar structurele en probleemspecifieke aanpak 36*

Deel D: Uitkomsten workshop 'waterkwaliteitsbeheerders en productbeleid' 39

- D1. Inleiding 39*
- D2. Bespreking presentatie "potenties van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer" 39*

- D3. Beleidscase "Vergeten stoffen"; inleiding 40*
- D4. Casebehandeling in deelgroepen 43*
- D5. Plenaire teruggroeping en formulering beleidsadvies 43*
- D6. Afrondende discussie 44*

Deel E: Lessen en ervaringen uit productbeleid 47

- E1. Inleiding 47*
 - E1.1 Dit deel van het rapport 47
 - E1.2 Probleemstelling van dit deel van het rapport 47
 - E1.3 Waar zijn we naar op zoek? 48
 - E1.4 De selectie van de cases 50
 - E1.5 De opbouw van dit deel van het rapport 51
- E2. Methodes van productbeleid 52*
 - E2.1 Inleiding 52
 - E2.2 Productgerichte milieuzorg 52
 - E2.3 Milieugerichte productontwikkeling 54
 - E2.4 Levenscyclus analyse 57
 - E2.5 Labelling 58
 - E2.7 Literatuur over methodes voor productbeleid 64
- E3. Productbeleid bij de aanpak van specifieke problemen 66*
 - E3.1 Inleiding 66
 - E3.2 Verf 66
 - E3.3 Wasmiddelen 71
 - E3.4 Het TCO label voor monitors 74
 - E3.5 Ecologische en biologische voedingsproducten 75
 - E3.6 Zinken bouwproducten 76
 - E3.7 Literatuur over de aanpak van specifieke problemen 78
- E4. Analyse en conclusies 80*
 - E4.1 Resumerend (1); het productbeleid in de systematische cases 80
 - E4.2 Resumerend (2); het productbeleid in de inhoudelijke cases 81
 - E4.3 Relaties tussen systematische en inhoudelijke cases 81
- Annex E1: Productgroepen met een Europees Ecolabel 83*
- Annex E2: Voorbeelden van labels 84*

Deel B: Inleiding

B1. Achtergrond van het project

De visie op milieubeleid kent een voortdurende ontwikkeling. Sinds de jaren zeventig is door de overheid een systematisch milieubeleid vormgegeven waarin, op basis van ervaringen met de effectiviteit en efficiëntie van genomen maatregelen, telkens verbeteringen zijn aangebracht. Een van de meer recente stappen in die ontwikkeling is gebaseerd op de erkenning dat de focus op *individuele* ondernemingen en hun productieprocessen in een aantal gevallen leidt tot maatregelen die suboptimaal zijn. Milieueffecten van een onderneming kunnen soms beter worden aangepakt door veranderingen bij bijvoorbeeld toeleveranciers. Ook zijn milieueffecten die door bijvoorbeeld gebruikers worden veroorzaakt soms het meest effectief aan te pakken door veranderingen in het product. Om deze reden is door overheden in verschillende landen een productgericht milieubeleid ontwikkeld. Kern van zo'n beleid is dat de milieueffecten van een product integraal worden bekeken. Daarbij staan niet individuele ondernemingen centraal, maar de totale productketen. Vanuit een ketenbenadering kan worden gezien waar milieueffecten in de keten optreden, en waar vervolgens het best in de keten maatregelen kunnen worden getroffen om die effecten te voorkomen. Deze benadering betreft niet alleen de aanpassing in bestaande producten; ook de ontwikkeling van nieuwe producten kan op basis van dit perspectief vorm krijgen. Naast nationale beleidsinitiatieven heeft ook de Europese Unie initiatieven ontwikkeld die zich op het productperspectief baseren.

Ook vanuit het waterkwaliteitsbeleid wordt erkend dat een benadering gericht op individuele inrichtingen niet altijd tot afdoende oplossingen leidt. Een dergelijke benadering biedt aanzienlijke mogelijkheden voor de aanpak van puntlozingen, maar biedt niet altijd voldoende basis voor bijvoorbeeld de aanpak van diffuse lozingen. Gezien de toenemende aandacht die verschillende actoren in het milieubeleidsveld aan productgericht beleid geven, en de mogelijk aanwezige potentie van een dergelijk perspectief voor verdere optimalisatie van waterkwaliteitsbeleid (ook ten aanzien van puntlozingen), is het van belang inzicht te verwerven in de potentie van productgericht milieubeleid voor waterkwaliteitsbeheer. Om die reden heeft het RIZA van het Ministerie van V&W opdracht gegeven een project uit te voeren waarbij de potentie van productgericht milieubeleid voor waterkwaliteitsbeheer wordt gezien.

B2. Vraag- en doelstellingen

Het project 'verkenning productgericht waterkwaliteitsbeheer' was derhalve gericht op beantwoording van de volgende algemene vraagstelling:

Wat is de potentie van productgericht milieubeleid voor het waterkwaliteitsbeheer?

Doelstelling van het project was om door middel van en gedurende de beantwoording van deze vraag de volgende doelstellingen te realiseren:

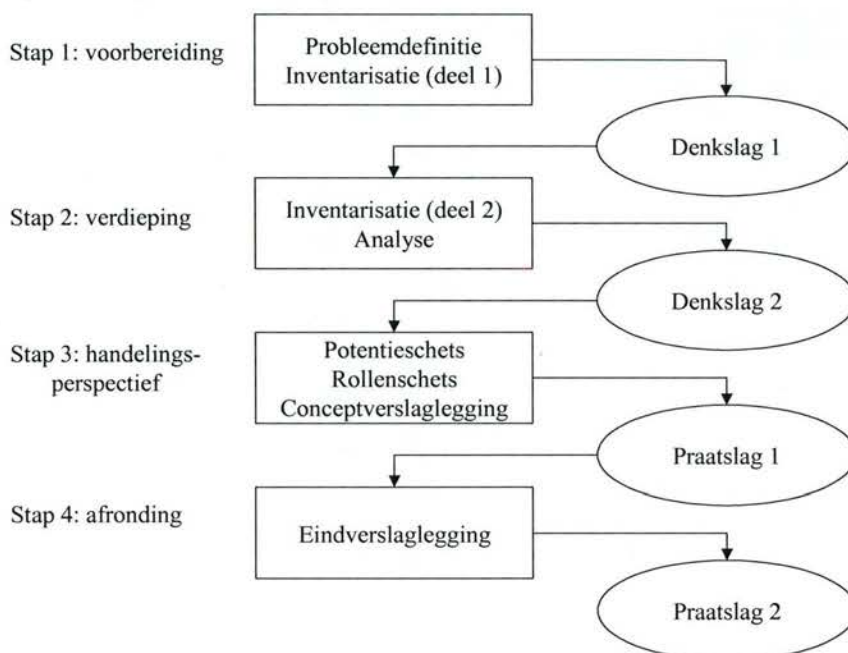
- a. *het verwerven van kennis*; centraal in het project stond het verwerven van inzicht in de wijze waarop op verschillende nationale overheden en de Europese Unie een productgericht milieubeleid vormgeven, en welke ervaringen daarmee in het verleden zijn opgedaan. Dit inzicht diende te worden betrokken op de mogelijkheden die een dergelijk beleid biedt voor het waterkwaliteitsbeheer.
- b. *Het ontwikkelen van een handelingsperspectief*; op basis van dit inzicht dienden rollen en strategieën te worden gedefinieerd die door actoren uit het waterkwaliteitsveld kunnen worden gehanteerd ten aanzien van productgericht milieubeleid.

- c. *Inzicht in posities van partijen*; zowel door deskresearch als door actieve betrokkenheid bij discussies diende inzicht verworven te worden in de posities van partijen in en om het veld van productgericht milieubeleid, allicht ook mede in relatie tot het waterkwaliteitsbeheer.

B.3 Gehanteerde werkwijze

Om tot een antwoord op de genoemde hoofdvraag te komen en de drie genoemde doelstellingen te realiseren, is een werkwijze gehanteerd die afwisselend studieuze en interactief van karakter was, met daarbij gedurende de gehele looptijd intensieve uitwisseling met een begeleidingsgroep. Figuur 1 geeft de opzet van het project schematisch weer. Onderstaand beschrijven we kort welke activiteiten bij de verschillende stappen zijn uitgevoerd.

Figuur 1: Opzet van het project



Stap 1: voorbereiding

Tijdens de voorbereidende fase is een startnotitie vervaardigd waarin enige basisnoties zijn geïntroduceerd en gedefinieerd. Tevens is een eerste inventarisatie gepresenteerd van Nederlandse, internationale en Europese voorbeelden van productgericht milieubeleid. Mede aan de hand hiervan is een workshop gehouden (de zgn. 'Denkslag 1'). Hieraan namen vertegenwoordigers deel van verschillende partijen die een rol spelen bij het productbeleidsveld. Een overzicht van de workshopdeelnemers is weergegeven in Annex B1. Van de workshop is een verslag vervaardigd, dat tevens is verspreid onder alle deelnemers.

Stap 2: verdieping

Tijdens de verdiepingsfase is door middel van deskresearch en interviews nader ingezoomd op ervaringen met een aantal productbeleidmethoden en op een aantal cases waarbij productbeleid met meer of minder succes aan de orde was. Tevens heeft een verdiepend groepsgesprek met V&W- en VROM-ambtenaren plaatsgevonden. De inzichten die hieruit naar voren kwamen zijn aan een nadere analyse onderworpen. Dit leverde naast een serie relevante factoren voor succesvol productgericht milieubeleid, tevens een eerste aanzet voor de in de volgende fase te vervaardigen potentieschets.

In een volgende workshop ('denkslag 2') is met een grotere groep betrokkenen doorgepraat over de inzichten die uit de studies naar voren kwamen. Ook van deze workshop is een verslag vervaardigd en verspreid. De deelnemers aan deze workshop zijn eveneens weergegeven in Annex B1.

Stap 3: handelingsperspectief

Vervolgens is een handelingsperspectief voor waterkwaliteitsbeheerders op papier gezet in de vorm van een potentie- en een rollenschets. Aan de hand hiervan, en van een overzichtspresentatie van de resultaten van het project, is een workshop gehouden met vertegenwoordigers van het waterkwaliteitsveld. Met hen is nader verkend welke rollen zijzelf en hun collega's te spelen hebben in een concreet geval waarbij van productbeleid sprake is. Het verslag van deze bijeenkomst is weergegeven in onderdeel D van deze rapportage, en is tevens aan alle deelnemers toegestuurd. Een overzicht van alle deelnemers aan deze workshop is weergegeven bij het verslag in deel D, op pagina **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** van dit rapport.

Stap 4: afronding

Ten slotte is het eindrapport vervaardigd. Deze is tijdens een formele presentatie van de eindresultaten op het Ministerie van V&W overhandigd aan de opdrachtgever.

B4. Opbouw van dit rapport

Bij de indeling van dit rapport is gekozen voor een opbouw die een zo gericht mogelijke leeswijze mogelijk maakt. Vóóraan in het rapport (onderdeel A) staat daartoe een ietwat uitgebreide samenvatting, die de hoofdlijnen van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen weergeeft, met enig illustratiemateriaal ter verhoging van de toegankelijkheid.

Deel B, de inleiding, schetst de achtergrond, de vraag- en doelstellingen en de gehanteerde aanpak van het project, benevens de opbouw van dit rapport.

In deel C is het resulterende handelingsperspectief weergegeven in het strategiedocument 'potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer'. Hierin zijn de kernbegrippen, de beleidsachtergronden en de relevante ontwikkelingen geschetst, en zijn voorts de potentie- en rollenschets aan te treffen.

Deel D bevat het verslag van de workshop met waterkwaliteitsbeheerders ('praatslag 1'), waarin de taken en rollen nader zijn benoemd.

Deel E beschrijft ten slotte de resultaten van de verdiepende studie en de analyse van 'lessen en ervaringen uit productbeleid.' Na een wat uitgebreidere methodische verantwoording en operationalisering van enige centrale begrippen, worden in twee hoofdstukken achtereenvolgens ervaringen met methoden van productbeleid (PMZ, MPO, LCA en labelling) en met enige specifieke cases uit de doeken gedaan (Verf, wasmiddelen, computerbeeldschermen, biologische voeding en zinken bouwproducten). Het onderdeel eindigt met een eerste cross-case analyse. De verdere verwerking van succes- en faalfactoren is beschreven in het strategiedocument (deel C).

Annex B1: deelnemers aan de 'denkslag'-workshops

Deelnemers denkslag 1

Dhr. J. van Ast	-	ESM
Dhr. F. Baarslag	-	NRK(rubber- en kunststofindustrie)
Dhr. de Beer	-	RWS Utrecht
Dhr. F. Boons	-	ESM
Mw. Bouman	-	RWS Utrecht
Dhr. A. van Breemen	-	Unie van Waterschappen
Dhr. P. van Broekhuizen	-	Chemiewinkel UvA
Dhr. J. van Dalen	-	Ministerie van V&W
Dhr. J. Landman	-	V&W / Riza
Dhr. K. Le Blansch	-	QA+
Dhr. S. Slingerland	-	QA+
Dhr. D. Stoppelenburg	-	Waterpact/Waddenvereniging
Dhr. Vernooij	-	AKK
Dhr. A. Winkelaar	-	VVVF (Verf- en drukinktindustrie)
Dhr. H. Wijne	-	Ministerie van VROM

Deelnemers denkslag 2

Dhr. J. van Ast	-	ESM
Dhr. F. Baarslag	-	NRK (rubber- en kunststofindustrie)
Dhr. F. Boons	-	ESM
Dhr. A. van Breemen	-	Unie van Waterschappen
Dhr. P. van Broekhuizen	-	Chemiewinkel UvA
Dhr. J. van Dalen	-	Ministerie van V&W
Dhr. J. Kortman	-	IVAM
Dhr. H. Kuijjer	-	Ministerie van VROM
Dhr. J. Landman	-	V&W/RIZA
Dhr. S. Looijs	-	VNCI (chemische industrie)
Dhr. A. Monteny	-	AKK
Dhr. O. Reuchlin	-	B&A Groep, dagvoorzitter
Dhr. R. Rodriguez de Miranda	-	RWS Zuid-Holland
Dhr. D. Schoorel	-	Ministerie van EZ
Dhr. S. Slingerland	-	QA+
Dhr. D. Stoppelenburg	-	Waterpakt
Dhr. A. Verheggen	-	FME (Metalektro)
Mw. I. Vlot	-	Stichting Milieukeur
Dhr. A. Winkelaar	-	VVVF (Verf- en drukinktindustrie)

Deel C: De potentie van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer

C1. Inleiding en vraagstelling

Kern van het onderzoek is een inschatting van de potentie van productbeleid voor het waterkwaliteitsbeheer, en het schetsen van een handelingsperspectief voor waterkwaliteitsbeheerders. Dit deel van de rapportage is als volgt opgebouwd.

Allereerst worden de kernelementen van de productgerichte benadering gepresenteerd (C2.1.). Vervolgens worden de beleidsachtergronden in Nederlands en Europees verband geschetst (C2.2.). Daarna wordt de potentie van de productgerichte benadering gepresenteerd (C3). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een probleemspecifieke en een structurele benadering. De keuze voor een gecombineerde benadering wordt beargumenteerd. Deel C sluit af met een rollenschets. Hierin wordt aangegeven welke rollen spelers in het veld van waterkwaliteitsbeheer moeten vervullen om de potentie van een productgerichte benadering te realiseren (C4).

C2. Kernbegrippen en beleidsachtergrond

In deze paragraaf wordt het productgerichte milieubeleid gedefinieerd (2.1.). De inpassing van dit beleidsperspectief in het waterkwaliteitsbeheer vraagt om inzicht in de achtergronden van enkele meer algemene beleidsontwikkelingen. In paragraaf 2.2 gaan we eerst in op enkele algemene trends. Vervolgens schetsen we de Europese context inzake het productgerichte milieubeleid. Tenslotte geven we een korte schets van het veld van het waterkwaliteitsbeheer.

C2.1. Definitie productbeleid

Productgericht milieubeleid is beleid dat zich richt op het terugdringen van de milieueffecten van producten. Producten kunnen worden gedefinieerd als 'alle voortbrengselen van menselijke handelingen, die verhandeld worden'. (Huppes et al. 1986). Centraal in de productgerichte benadering staat de levenscyclus van het product, die begint bij de extractie van grondstoffen, en via productie van halffabrikaten, productie van eindproduct, handel, consumptie uitmondt in verwerking (hergebruik/recycling/storten/verbranden) van afval. Door deze levenscyclus als uitgangspunt te nemen wordt benadrukt dat alle milieueffecten (d.w.z. de effecten ten aanzien van verschillende milieucompartimenten c.q. thema's) in alle fasen van de levenscyclus integraal moeten worden beschouwd. Dit betekent dat het beleid zich richt op een groot aantal partijen, namelijk alle economische actoren die zich in de verschillende fasen van de levenscyclus bevinden. Samen vormen zij de productketen. Productgericht milieubeleid richt zich op het beïnvloeden van de acties van deze actoren met het doel de milieubelasting van het product waarbij zij zijn betrokken te verminderen. Daarbij kunnen verschillende doelstellingen worden onderscheiden (Boons 1995):

- Materiaalhergebruik, -reductie en -verandering; hierbij wordt in bestaande producten het gebruik van 'nieuw' materiaal gereduceerd, of overgeschakeld naar minder milieubelastende materialen.
- Producthergebruik; reductie van milieubelasting door een bestaand product zodanig aan te passen dat het meerdere malen kan worden gebruikt. Hierbij moet de afweging worden gemaakt tussen de (milieu-)kosten van een hergebruikstelsel en de (milieu-)kosten van de productie van nieuwe producten.
- Productsubstitutie; de vervanging van een product door een nieuw ontwikkeld product met een vergelijkbare functie, maar een lagere milieubelasting.

- Functie ter discussie; de meest radicale vorm van productbeleid is het ter discussie stellen van de functie van een product. Hiermee kan de totale milieubelasting van een product worden voorkomen.

Productbeleid is met nadruk geen zaak van de overheid alleen. Met name ondernemingen ontwikkelen in dit kader activiteiten onder de noemer van concepten als ketenbeheer, product stewardship en productgerichte milieuzorg. In het vervolg van dit rapport slaat de term *productgericht milieubeleid* op het samenspel van activiteiten van overheden, ondernemingen en andere actoren (maatschappelijke organisaties, belangengroepen, etc.).

Voor ons perspectief op een productgerichte benadering heeft deze definitie de volgende consequenties:

- a. In het project staan niet individuele ondernemingen, maar productketens centraal. De 'productketen' is het geheel van economische actoren (ondernemingen, consumenten) dat betrokken is bij de levenscyclus van een product. Daarbuiten kunnen andere actoren een rol spelen, omdat zij de productketen willen beïnvloeden;
- b. productgericht milieubeleid bestrijkt een breed scala aan doelstellingen, van - relatief – beperkte veranderingen in bestaande producten tot het ter discussie stellen van de functie van bestaande producten.

C2.2. Beleidsachtergrond

We presenteren eerst enkele algemene trends die randvoorwaarden vormen bij de ontwikkeling van een productgerichte aanpak. Vervolgens gaan we meer specifiek in op trends in het EU-beleid. Ten slotte belichten we de situatie in het veld van het waterkwaliteitsbeheer.

C2.2.1. Algemene trends

Productgericht milieubeleid richt zich op het ontwikkelen van nieuwe economische activiteiten, en het aanpassen van bestaande economische activiteiten. Om die reden is het van belang rekening te houden met enkele meer algemene (economische) trends. We onderscheiden de volgende:

- bedrijven zijn steeds gevoeliger voor "*maatschappelijk verantwoord ondernemen*". Dit uit zich onder meer in beleid gericht op milieujarverslagen en aansluiting bij diverse milieu- en energielabels.
- *deregulering* heeft als effect dat een wildgroei ontstaat aan milieucclaims, in het bijzonder met betrekking tot labelling. De reactie hierop is een nieuwe reguleringsbehoefte, nu van normen en criteria waaraan de private claims dienen te voldoen.
- algemeen is een verschuiving van *producten naar diensten* te onderkennen die zich zou kunnen uiten in "dienstgerichte" milieuzorg;
- milieu- en natuuraspecten vormen via overwegingen van klimaatbeleid een sterke bevorderende factor voor de aandacht voor beleid gericht op *energiezuinigheid*;
- globalisering en regionalisering leiden gezamenlijk tot *internationalisering* die op haar beurt weer leidt tot toenemend multinationalaal tot stand gekomen beleid en wetgeving. Het toenemend belang van beleidsvorming binnen de Europese Unie is van dit verschijnsel een voorbeeld;
- ontwikkelingen rond productgerichte milieuzorg (PMZ) en levenscyclusanalyse (LCA) worden door hun trage wetenschappelijke voortgang voorbijgestreefd door simpele kwantitatieve milieu- of duurzaamheidsindicatoren. Hoewel discutabel, kunnen zij door hun eenvoud wel een vorm van zekerheid en helderheid bieden;
- implementatie van de stroomgebiedbenadering en interactieve beleidsvorming in het waterbeheer kunnen op termijn leiden tot sterkere waterbeheerders. Vooraleerst zal echter een periode van onduidelijkheid door fusies en gewinning aan nieuwe rollen aanbreken.
- Door de algemene maatschappelijke tendens tot economisering zal steeds sterker ook van waterbeheerders worden verwacht dat zij "waar voor hun geld leveren".
- vanuit de integrale gedachte in water- en milieubeheer zal de focus steeds sterker komen te liggen bij holistische oplossingsrichtingen.

C2.2.2. Trends in EU-beleid

Verschillende Europese landen hebben de afgelopen decennia een traditie opgebouwd van productgericht milieubeleid. Dit geldt met name in Duitsland en Scandinavië, waar reeds lange tijd ecolabels bestaan. Nederland behoort ook tot die landen; alhoewel hier geen goedlopend ecolabel tot stand is gekomen vervult Nederland een voorloperfunctie in de ontwikkeling van instrumenten als Ecodesign en productgerichte milieuzorg. Een specifiek watergerichte aanpak is in Italië en Scandinavië te vinden.

Op basis van deze ervaringen is de Europese Unie op dit moment bezig een productgericht milieubeleid te ontwikkelen. Daarbij worden op basis van een zgn. *groenboek* discussies gevoerd over het te ontwikkelen beleid. De beleidsvoornemens waartoe op basis van die discussies wordt besloten worden neergelegd in een zgn. *witboek*.

Kernbegrip bij de ontwikkeling van het Europese milieugerichte productbeleid is *Integrated product policy (IPP)*. Op basis van verschillende studies in opdracht van de Europese Commissie is het beleid van nationale overheden rond de milieueffecten van producten geïnventariseerd. Daarbij komt het beeld naar voren van een fragmentarische aanpak met nadruk op verschillende beleidsdoelstellingen en de uitwerking van specifieke beleidsinstrumenten. In contrast daarmee benadrukt IPP een integrale benadering van het beïnvloeden van productsystemen met het doel de milieubelasting van die systemen te minimaliseren. Kenmerkend is een levenscyclusperspectief, nadruk op het betrekken van stakeholders, focus op marktconforme instrumenten en informatieoverdracht. Achterliggende gedachte is verder dat IPP de competitieve positie van de Europese economie op lange termijn kan versterken. In zijn dissertatie benadrukt de Bakker (2001) dat deze karakteristieken passen bij de Nederlandse beleidsaanpak zoals die tot nog toe is gevolgd.

Dit betekent dat:

- a. De Europese beleidsstrategie zoals die momenteel in ontwikkeling is kan worden gekarakteriseerd met begrippen als zelfregulering, betrekken van belanghebbenden door middel van publiek-private samenwerking (PPS) en dialoog.
- b. De Europese ervaring waaruit de commissie put voor de ontwikkeling van haar beleid is fragmentarisch; ook daarin ontbreekt een coherente visie op hoe instrumenten in samenhang in een bepaalde context dienen te worden ingezet om een bepaald doel te bereiken. Wel worden begrippen gehanteerd die in meerdere of mindere mate een systeembenadering suggereren.

In algemene zin geeft de Europese Commissie aan dat naar een duurzame ontwikkeling gestreefd wordt waarbij men streeft naar een grotere diversificatie van de milieu-instrumenten, waarbij het accent ligt op het gebruik van milieuheffingen (vervuiler betaalt), het aanleggen van een milieuboekhouding en het sluiten van vrijwillige overeenkomsten. Om effectieve toepassing te waarborgen worden stimulerende maatregelen voor de economische spelers (ondernemingen en consumenten) ingevoerd.

Kernpunten van het *groenboek* op het gebied van Integraal Productbeleid van 7 februari 2001 zijn hieronder weergegeven. Deze kunnen gezien worden als de belangrijkste beleidstrends op het gebied van integraal productbeleid door de Europese Unie:

- *Prijsbeleid* (ideeën o.a. differentiatie in BTW-tarieven, uitbreiding van producentenverantwoordelijkheid, overheidssteun);
- *Vraag naar groene producten bevorderen* (labelling, duurzaam inkopen door overheden)
- *Bevorderen duurzame productie* (beschikbaarheid en betrouwbaarheid LCA-informatie verbeteren, eco-design richtlijnen, milieuoverwegingen in normering en certificering, herzien van bestaande EU richtlijnen o.a. op gebied van verpakkingen en de voorziene richtlijn over elektrische en elektronische apparatuur).
- *'Product panels'*, in de vorm van groepen relevante stakeholders die LCA-aspecten van specifieke producten onderzoeken, worden gezien als een interessante nieuwe aanpak.

De instelling van een Europees Eco-label is geregeld in verordening 1980/2000 EG. Volgens deze verordening kunnen producten die ten opzichte van andere producten uit dezelfde productengroep minder milieubelasting veroorzaken een EU Eco-label krijgen. Expliciet uitgesloten van dit label zijn levensmiddelen, dranken, farmaceutische producten, medische hulpmiddelen, gevaarlijke en schadelijke stoffen. Op dit moment hebben nog maar een beperkt aantal producten een Europees Ecolabel, maar verwacht mag worden dat dit aantal in de toekomst zal toenemen (zie deel D).

Tot 30 juni 2001 konden partijen commentaar leveren op het groenboek, waarvan door veel verschillende partijen gebruik is gemaakt. Partijen die commentaar hebben geleverd zijn o.a. EU instellingen, nationale overheden en advieslichamen, bedrijven en brancheorganisaties, consumentenorganisaties, onderzoeksinstituten en individuele personen. Ook VROM heeft commentaar geleverd op het groenboek. Het ministerie onderschrijft de algemene aanpak zoals die door de Europese Unie wordt voorgesteld, en constateert dat die aansluit bij de uitgangspunten van het beleid zoals dat in Nederland is ontwikkeld. Men ziet wel enkele lacunes: onvoldoende aandacht voor de systematische verbetering van producten en diensten (in Nederland vormgegeven langs de weg van productgerichte milieuzorg), onvoldoende integratie met het stoffenbeleid, en de implicaties voor internationale handel (inclusief de mogelijkheden van het 'vergroenen' van importstromen).

C2.2.3. Situatie in het veld van waterkwaliteitsbeheerders

De term waterkwaliteitsbeheerder vraagt om enige verduidelijking. In het spraakgebruik wordt deze term soms eng, soms breed opgevat. In dit rapport gebruiken we de afkorting WKB voor het veld van het waterkwaliteitsbeheer in brede zin, dwz. beleidsmakers, uitvoerders, handhavers en kenniswerkers.

Bij een beschouwing van de potentie van een productgerichte benadering voor het waterkwaliteitsbeheer gaat het om de vraag hoe bestaande beleidsdoelstellingen van WKB beter zouden kunnen worden gerealiseerd als deze benadering als uitgangspunt wordt genomen. Tevens is het de vraag of in de toekomst te formuleren beleidsdoelstellingen anders zijn wanneer deze benadering wordt gehanteerd.

De huidige doelstellingen WKB

Het Nederlandse waterkwaliteitsbeheer wordt in de vierde Nota Waterhuishouding van Nederland (V&W, 1998) nadrukkelijk in een integraal kader geplaatst. Het beleid voor het terugdringen van emissies is volgens de nota zover voortgeschreden, dat de nadruk is komen te liggen op fysieke herstelmaatregelen van watersystemen onder gelijktijdige aanpak van diffuse verontreiniging en het saneren van waterbodems. Het bereiken van de streefwaarde blijft als lange-termijndoel richtinggevend. Met het voorgestelde beleid wordt ernaar gestreefd in de planperiode voor zoveel mogelijk stoffen de minimumkwaliteit (MTR; Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau) te realiseren" (V&W, 1998, blz. 85). Essentieel is daarbij het terugdringen van de steeds meer zichtbare groep van diffuus naar het water lekkende stofstromen. Het beleid op dit terrein begint op gang te komen, onder andere met het Actieprogramma Diffuse Bronnen van begin 1997.

Als belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging worden daarbij aangewezen de landbouw, bouwmaterialen, de scheepvaart en in mindere mate het verkeer (V&W, 1998, blz. 87). Belangrijk in deze opsomming is dat het hier gaat om de bekende probleemstoffen. Het voorkomen en de bronnen van diverse vormen van "vergeten stoffen", zoals plasticadditieven, medicijnen en allerlei toevoegingen aan producten en voedingsmiddelen, dienen nader onderzocht te worden om effectief beleid te kunnen voeren. In de aanpak van emissies staat de ketenbenadering van materiaal tot en met product en afval centraal. Het gebruik van milieuvriendelijke producten, schone technologie en het sluiten van stofkringlopen vormen belangrijke elementen in deze benadering. Doelstelling is de beëindiging van emissies van gevaarlijke stoffen in 2020 (afspraken van Esbjerg). Een van de actiepunten tegen verontreiniging uit de vierde nota (V&W, 1998, blz. 83) luidt dan ook: "meer aandacht voor de ketenbenadering bij het verminderen van de emissies uit zowel punt- als diffuse bronnen". Deze doelstelling gaat ervan uit dat de ketenbenadering veel potentie heeft.

Probleempositie waterkwaliteitsbeheer

Deze algemene doelstelling is echter nog onvoldoende ingevoerd in het WKB-veld. Verschillende partijen (met name uitvoerders en handhavers) hebben een rol ontwikkeld die niet aansluit bij een ketengerichte aanpak waarin de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen centraal staat. Daarmee bestaat er een verschil tussen de visie van beleidsmakers en kenniswerkers enerzijds, en de uitvoerders en handhavers in het WKB-veld anderzijds. Verder ondervindt het WKB-veld in toenemende mate de afhankelijkheid van andere overheidsinstanties, die vanuit een eigen perspectief ondernemingen aanspreken op hun milieuedrag. Veel beleidssubjecten (bedrijven, landbouw, consumenten etc.) zijn van mening dat waterkwaliteitsbeheerders zich niet op het terrein van milieugericht productbeleid moeten wagen, omdat VROM hiervoor al een beleidstraject heeft opgezet. Dit staat op gespannen voet met de mening die met name bij beleidsmakers en kenniswerkers bestaat. Zij komen tot de conclusie dat de bepaalde doelstellingen (VR, beëindigen emissies gevaarlijke stoffen) niet haalbaar zijn met de traditionele instrumenten van het waterkwaliteitsbeheer als je de – diffuse - bronnen wilt aanpakken.

C3. Potentie van een productgerichte benadering

Om een handelingsperspectief te ontwikkelen voor waterkwaliteitsbeheerders is het van belang inzicht te hebben in de potentie van een productgerichte benadering. We vatten die samen in vier punten (C3.1.). Om die potentie te realiseren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Die worden in C3.2. toegelicht.

C3.1. Potentie van een productgerichte benadering voor het waterkwaliteitsbeheer

We kunnen de potentie samenvatten in vier punten:

1. Integraal karakter

De benadering is in principe integraal: het is de bedoeling dat het totaal aan milieueffecten van een product in beschouwing wordt genomen. Beslissingen over een nieuw te ontwikkelen product, en aanpassing van een bestaand product kunnen dan worden genomen op basis van een afweging van verschillende milieuaspecten. Voor een speler met een specifiek milieuaspect als doel (zoals waterkwaliteit) betekent dit een verbreding. Dit kan positief werken op het moment dat andere overheidsinstanties ook van deze benadering uitgaan: er ontstaat dan een kader waarbinnen andere milieuaspecten tegen het wateraspect kunnen worden afgewogen. Omdat de uiteindelijke afweging ook ten nadele van het wateraspect kan uitvallen herbergt een productgerichte benadering ook een negatieve kant (als puur op basis van doelstellingen van het waterkwaliteitsbeheer wordt beoordeeld).

2. Voorkomen van afwenteling van andere problemen naar water

Een productgerichte benadering kan ervoor zorgen dat afwentelingproblemen expliciet in de beschouwing worden betrokken, over de verschillende fasen in de levenscyclus van het product.

3. ketengerichtheid

Een ketenperspectief biedt de mogelijkheid tot een meer effectieve aanpak van bepaalde ongewenste situaties. In plaats van het aanspreken van een producent op het gebruik van een bepaald materiaal of een bepaalde hulpstof legt het ketenperspectief de nadruk op de mogelijkheid de leverancier van die hulpstof, of het materiaal, aan te spreken. De potentiële opbrengst van beleidsinspanningen wordt daarmee vergroot. Dit punt is met name van belang bij de aanpak van diffuse bronnen.

4. structureel en/of probleemspecifiek

Een *structurele aanpak* kan worden gedefinieerd als het ‘inbouwen’ van een productgerichte benadering in de routines van ondernemingen en spelers in het veld van waterkwaliteitsbeheer. Als ondernemingen bijvoorbeeld de conclusies van een levenscyclusanalyse in hun productontwikkeling gebruiken dan zullen milieueffecten in de keten op die wijze worden aangepakt. De potentie van een structurele aanpak ligt in het feit dat als spelers deze eenmaal in hun organisatie hebben ingepast, zij vervolgens in alle toekomstige situaties zal worden toegepast. Analoog aan een milieuzorgsysteem kan de waterkwaliteitsbeheerder vervolgens gebruik maken van de resultaten van die aanpak, en erop inspelen.

Een *probleemspecifieke aanpak* is gericht op het oplossen van een specifiek waterkwaliteitsprobleem. Afhankelijk van de aard van het probleem kan een productgerichte benadering effectiever zijn dan de traditionele aanpak. Spelers in het WKB kiezen dus per probleem of zij de benadering zullen hanteren. Dit heeft als voordeel dat de benadering selectief kan worden ingezet, iets wat gegeven de eisen die aan het toepassen van de benadering wordt gesteld (zie hieronder bij voorwaarden) een overweging waard is.

Alhoewel de structurele en probleemspecifieke aanpak los van elkaar kunnen worden gehanteerd, bestaat er een duidelijk verband. De keuze voor probleemspecifieke aanpak is minder geloofwaardig, en leidt tot onzekerheid bij beleidssubjecten. Anderzijds moet worden aangetekend dat andere partijen

(bijvoorbeeld het ministerie van VROM) in de afgelopen jaren een structurele aanpak hebben ontwikkeld. In het vervolg wordt deze gedachte nader uitgewerkt.

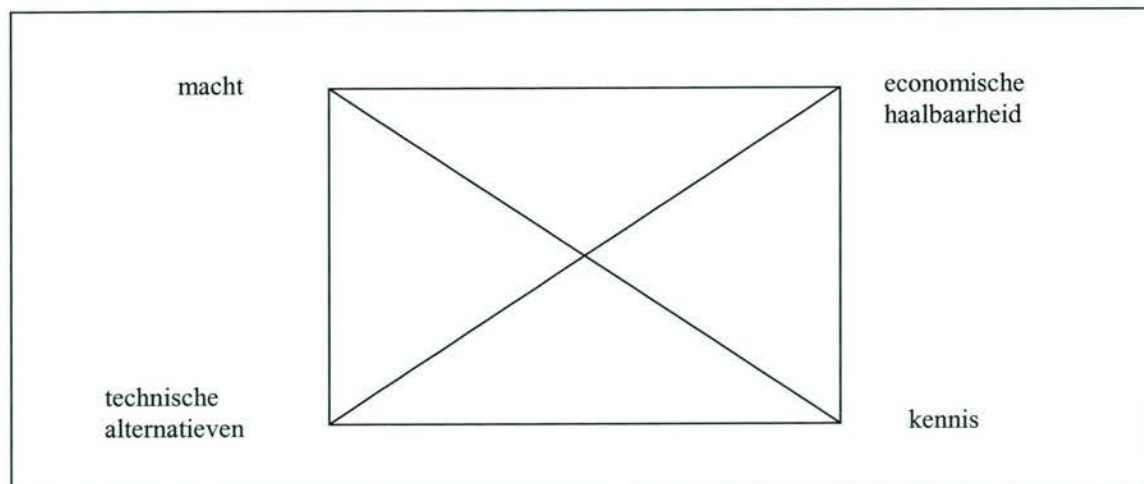
C3.2. Voorwaarden voor een productgerichte benadering

Om de hierboven genoemde potentie te realiseren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Om deze voorwaarden op systematische wijze te bespreken introduceren we een analysekader (3.2.1.). Dit wordt vervolgens uitgewerkt voor de incidentele benadering (3.2.2.), de structurele benadering (3.2.3.) en de relatie tussen structurele en incidentele benadering (3.2.4.).

C3.2.1. Analyse kader

Een productgerichte benadering moet rekening houden met de volgende factoren:

1. kennis: een productgerichte benadering kan alleen slagen als enige kennis over de milieueffecten van een product(-groep) voorhanden is. De verschillende betrokken partijen bezitten - delen van - die kennis, of hebben de mogelijkheid die kennis te ontwikkelen.
2. macht: de betrokken partijen zijn afhankelijk van elkaar voor het bereiken van hun doelstellingen (beleidsdoelen, winstmaximalisatie, continuïteit, legitimiteit). Die afhankelijkheid is asymmetrisch, dat wil zeggen: binnen de keten, en tussen ketenpartijen en overige betrokkenen bestaan machtsverschillen.
3. technische alternatieven: ten aanzien van een product(-groep) bestaan op een bepaald moment technische mogelijkheden om milieueffecten te reduceren. Dit kan variëren van procesaanpassingen tot alternatieve producten.
4. economische haalbaarheid: elk productalternatief is verbonden met economische consequenties voor de betrokken partijen. Zowel voor het totale productsysteem, als voor die individuele partijen, kan een kosten/baten-afweging worden gemaakt die van invloed is op de realisatie van dat alternatief.



Een productgerichte benadering speelt zich af in het krachtenveld van deze vier factoren. Omdat dit krachtenveld verschilt voor een algemeen structurele en een probleemspecifieke aanpak gaan we op beide afzonderlijk in.

C3.2.2. Probleemspecifieke aanpak

Deze aanpak neemt een specifiek waterkwaliteitsprobleem als uitgangspunt. Bij de oplossing wordt het keten/productgerichte perspectief als uitgangspunt genomen. Uit de analyse van cases kunnen de verschillende factoren worden gedestilleerd:

1. kennis: een partij presenteert kennis in de vorm van een probleem. Andere partijen, die door die probleemformulering in de rol van veroorzaker worden gedrongen, presenteren kennis (bijvoorbeeld in de vorm van een LCA) die erop is gericht de probleemsituatie anders te beschrijven, zodat

het probleem wordt gerelativeerd of ontkend. Als de probleemdefinitie brede aandacht krijgt, zullen andere partijen proberen om aan dat probleem andere problemen te koppelen, zodat die kunnen 'meeliften' in de aandacht.

2. *technische alternatieven*: de probleemdefinitie herbergt meestal ook een bepaalde oplossingsrichting. Of die richting ook te realiseren is hangt af van de innovatieve bereidheid van betrokken partijen, en van de technische mogelijkheden die op een bepaald moment aanwezig zijn. Dit zijn dus deels kenmerken die moeilijk beïnvloedbaar zijn, zoals het feit of een sector zelfstandig haar product kan bepalen, en een traditie heeft van eigen R&D. Deze biedt meer mogelijkheden dan een sector die afhankelijk is van anderen, en relatief weinig aan productontwikkeling doet. Ecodesign is een instrument dat kan worden gebruikt om dergelijke innovaties vorm te geven.
3. *macht*: het spel rond probleemdefinitie en technische alternatieven wordt gekleurd door de - veranderende - machtsverhoudingen tussen betrokken partijen. Naarmate een partij meer macht bezit, kan deze de probleemdefinitie meer bepalen. Maar macht kan ook gebaseerd zijn op de capaciteit om een bepaalde oplossingsrichting te blokkeren, of juist te forceren. Het is mogelijk dat een partij een technisch alternatief op de markt brengt, en daarmee een slepende discussie over de probleemdefinitie omzeilt. Een algemene regel is dat de aanwezigheid van een beperkt aantal machtige partijen veranderingen mogelijk maakt: als zij besluiten tot aanpassing/vernieuwing van een product, dan kunnen zij de overige partijen dwingen daarin mee te gaan. Het is ook mogelijk dat machtsuitoefening zich wel via het proces van probleemformulering voltrekt. De mate waarin een probleem als urgent wordt ervaren door partijen in de keten is daarin een belangrijke factor. Die *urgentie* kan van binnenuit komen, maar ook het gevolg zijn van overheidsdruk (dreiging van regelgeving), of maatschappelijke aandacht voor het product. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een andere factor, namelijk de mate waarin een sector, keten, product, en/of de milieunegatieve -effecten *zichtbaar* zijn. Door deze zichtbaarheid zullen ondernemingen meer de noodzaak voelen om pro-actief op te treden. Tegelijkertijd biedt de zichtbaarheid mogelijkheden voor andere partijen om de druk op ondernemingen op te voeren.
4. *Economische haalbaarheid*: Net als technische haalbaarheid is er ook sprake van grenzen aan de economische mogelijkheden van partijen om alternatieven te ontwikkelen. Hierbij is van belang dat het niet gaat om de kosten/batenverhouding voor het totale productsysteem, maar de kosten/baten voor de verschillende individuele partijen. Dit kan betekenen dat een alternatief wat voor het totaal aan betrokken partijen economisch zinvol is, kan worden tegengehouden doordat een machtige partij dit tegenhoudt vanwege een - voor haar - ongunstige kosten/batenpositie.

Dit betekent dat:

- a. Spelers in het waterkwaliteitsveld over criteria moeten beschikken aan de hand waarvan zij kunnen beoordelen wanneer toepassing van een productgerichte benadering wenselijk is. Deze criteria moeten worden afgeleid van de beleidsdoelstellingen zoals die in het waterkwaliteitsbeheer centraal staan. De set van criteria staat niet los van de mogelijkheden die deze benadering biedt (zie het analysekader), en moet in samenhang daarmee worden ontwikkeld.
- b. Tactiek en strategie van de WKB moeten worden bepaald in relatie tot de product- en sectorkenmerken. Deze strategie kan verschillende elementen bevatten, zoals:
 - opvoeren van maatschappelijke, politieke en regulerende druk
 - stimuleren van marktvraag door informatieverschaffing
 - stimuleren van ontwikkeling van alternatieve ketens
 - regisseren strategische discussie tussen betrokken partijen
- c. Voorkomen moet worden dat alleen bestaande belanghebbenden bij de discussie worden betrokken; overschakeling naar een alternatieve keten is namelijk niet te verwachten als alleen partijen die belang hebben bij de status quo de discussie voeren.
- d. Omdat een productgerichte aanpak per definitie niet alleen op waterkwaliteitsaspecten is gericht vereist deze aanpak ook afstemming met andere delen van de overheid die verantwoordelijk zijn voor andere aspecten.

In het bovenstaande gaan we uit van een actieve rol door WKB op nationaal niveau. Het is ook mogelijk dat een probleemspecifieke aanpak wordt ingezet door 'lokale' WKB. Wanneer zij bij een onderneming een probleem lokaliseren, dan kan het mogelijk zijn om dat op te lossen door de toeleverancier

in de beschouwing te betrekken. Mogelijk vloeit daaruit voort dat andere afnemers van de toeleverancier kunnen worden betrokken. Vanuit een relatie tussen lokale WKB en een onderneming wordt dan een netwerk opgebouwd met als spelers:

- a. (een deel van) de keten waarin het bedrijf zich bevindt;
- b. de vergunningverleners die contact hebben met de bedrijven in deze keten.

In dit verband is de interne afstemming tussen lokale en nationale waterkwaliteitsbeheerders cruciaal. Dit vergt een andere benadering dan op het gebied van vergunningen, omdat in een productgerichte benadering de keten centraal staat, en de verschillende schakels veelal niet in het gebied van één waterkwaliteitsbeheerder aanwezig zullen zijn.

C3.2.3. Algemeen structurele aanpak

De factoren kennis, macht, economische haalbaarheid en technische alternatieven spelen bij een structurele benadering eveneens een rol. De structurele aanpak is gebaseerd op de gedachte dat ondernemingen bij het bepalen van hun strategie en operationele activiteiten geen onbeperkte keuzevrijheid hebben. Die vrijheid wordt ingeperkt door de maatschappelijke arrangementen waarbinnen zij functioneren. Inbedding van de productgerichte aanpak in die maatschappelijke arrangementen zal ondernemingen stimuleren c.q. dwingen om deze benadering als uitgangspunt te kiezen.

1. kennis: een productgerichte benadering vergt de ontwikkeling van kennis over milieueffecten van producten. Een structurele benadering gaat uit van het ontwikkelen van kennis waarover betrokken partijen overeenstemming kunnen bereiken, c.q. het ontwikkelen van processen waarlangs een dergelijke consensus kan worden bereikt. Databases ten behoeve van LCA's, en de ontwikkeling van algemeen toepasbare methodieken zijn daarvan een voorbeeld. Bovendien moet de kennis binnen de onderneming breder worden verspreid: een milieugericht productbeleid vergt een samenspel tussen alle functies van de onderneming: productontwikkeling, inkoop, marketing, productie, en strategievorming.
2. technische alternatieven: een structurele benadering is erop gericht het aanwezige innovatieve potentieel te verbreden met milieudoelstellingen (eco-design), en indien noodzakelijk de kosten/baten-structuur van de ontwikkeling van dergelijke innovaties te beïnvloeden (subsidiering ontwikkeling 'groene' producten).
3. macht: ook hier geldt dat machtsverhoudingen de ontwikkeling van kennis, en de benutting van innovatief vermogen beïnvloeden. Meer nog dan bij de probleemspecifieke benadering dient hier te worden gezocht naar het ontwikkelen van een machtsbasis waarmee WKB effecten naar water kan reduceren. Als bijvoorbeeld effecten naar water in een LCA onvoldoende tot uiting komen, dan zal in de arena waarin de wegingsfactoren worden bepaald door waterkwaliteitsbeheerders een verandering moeten worden gerealiseerd. Dit is nauw verbonden met het ontwikkelen van vaardigheden en expertise door actoren in het WKB-veld.
4. economische haalbaarheid: door financiële maatregelen kan worden getracht de kosten/baten-structuur van consumenten en producenten te veranderen. Hiertoe beschikt de WKB echter over weinig instrumenten.

De overheid is niet de enige speler die een productgerichte benadering kan stimuleren of afdwingen. Zij kan echter wel haar positie en instrumenten inzetten om in het krachtenveld rondom ondernemingen het maatschappelijk arrangement meer dwingend te maken. Daarbij gaat het er in de eerste plaats om deze benadering in de strategie en uitvoering van het waterkwaliteitsbeheer in te bedden. In de strategiebepaling moet een duidelijke keuze worden gemaakt voor een productgerichte aanpak, uitgewerkt in doelstellingen die voor regionale beheerders hanteerbaar zijn. In de uitvoering zullen waterkwaliteitsbeheerders meer moeten samenwerken om ketensamenhangen te onderkennen en daarop hun activiteiten af te stemmen.

In de tweede plaats kan op ondernemingen invloed worden uitgeoefend zodat zij op systematische wijze rekening gaan houden met milieueffecten van producten in alle bedrijfsfuncties: strategievorming, inkoop, marketing, productie, en productontwikkeling. PMZ, LCA en Eco Design zijn methodieken die door ondernemingen kunnen worden ingezet.

WKB hebben contact met ondernemingen (primair via vergunningverlening, maar ook langs andere wegen), en kunnen daarin de introductie en het gebruik van deze methodieken stimuleren. Daaraan zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- a. ondernemingen dienen in staat te zijn de milieugedachte te verinnerlijken, c.q. daarmee al een begin te hebben gemaakt;
- b. De bestaande relatie tussen onderneming en WKB kent veelal een traditie van onderhandeling, stellen van regels, controle op naleving. In die traditie past niet zonder meer het introduceren van nieuwe methodieken zonder een specifieke aanleiding. Dit betekent dat bij deze aanpak aandacht moet worden besteed aan het trainen van WKB om dit te doen. Met andere woorden: keten- en productgericht denken moet in het WKB, tot op het uitvoerende niveau, worden aangeleerd, en in procedures en routines worden opgenomen. Hiermee is ervaring opgedaan in het PRECARI-project (door ESM uitgevoerd in opdracht van RIZA).
- c. De structurele aanpak kent een lange looptijd, en de uitkomsten zijn moeilijk voorspelbaar. Dit betekent dat verwachtingen navenant moeten zijn.
- d. De methodieken zijn niet in alle gevallen 'gevoelig' voor waterkwaliteitsproblemen (bijvoorbeeld LCA). Dit betekent dat parallel aan het volgen van deze aanpak een traject moet worden gevolgd in de arena waarin dergelijke methodieken worden ontwikkeld, geëvalueerd en bijgesteld.
- e. er moet sprake zijn van wederzijds vertrouwen (tussen ondernemingen en waterkwaliteitsbeheerders, tussen overheidsinstanties die verschillende milieuaspecten 'vertegenwoordigen').

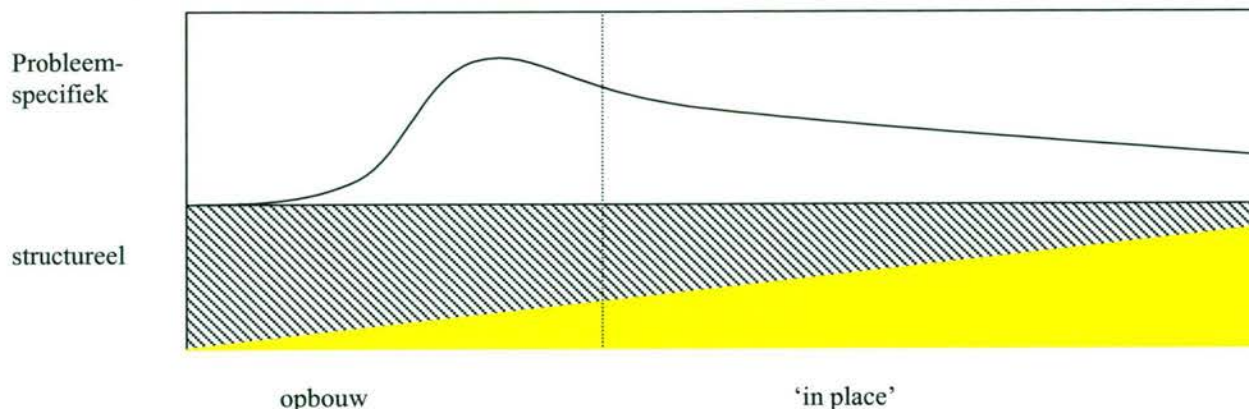
Samengevat: spelers in het veld van waterkwaliteitsbeheer hoeven niet zelf nieuwe methodieken te ontwikkelen; deze zijn al in ruime mate voorhanden. Wel dienen zij bij de verdere ontwikkeling van die methodieken betrokken te zijn, en moet kritisch worden bekeken of het aspect 'water' wel een volwaardige plaats heeft. Waar dat niet is moet worden getracht om in de geëigende arena die plaats te verbeteren. WKB kunnen het gebruik van methodieken stimuleren, en moeten daarin ook worden getraind; dit betekent echter niet dat zij de 'eigenaar' zijn van die toepassing. Dat moet altijd de onderneming zijn.

C3.2.4 Relatie tussen algemeen structureel en probleemspecifiek

De structurele en probleemspecifieke aanpak staan niet los van elkaar. We zien de volgende relaties:

1. In beide gevallen is het noodzakelijk dat actoren in het WKB-veld, van strategisch tot operationeel niveau, in staat zijn in termen van ketens te denken, en hun activiteiten daarop baseren.
2. De geloofwaardigheid van een probleemspecifieke aanpak door WKB wordt versterkt wanneer parallel een structurele aanpak wordt gevolgd. Het biedt ook de mogelijkheid om 'buiten de grenzen' van een specifiek probleem te denken
3. Een structurele aanpak is vaak de reactie op een opeenvolging van incidenten.

Het is zinvol de relatie tussen de structurele en probleemspecifieke aanpak in de tijd te bekijken. In onderstaande figuur is in het onderste deel aangegeven dat een structurele aanpak al wordt uitgevoerd door andere partijen (gearceerde deel). Waterkwaliteitsbeheerders zijn daar onvoldoende bij betrokken. Het gekleurde deel geeft aan dat die betrokkenheid in de loop van de tijd moet worden opgebouwd. In die opbouwfase speelt de probleemspecifieke aanpak een belangrijke rol. Er kan mee worden geleerd hoe de probleemspecifieke aanpak werkt, en de verschillende betrokken partijen bouwen ervaring op hoe een productgerichte aanpak door waterkwaliteitsbeheerders op een effectieve manier wordt ingezet. Er wordt op die manier draagvlak gecreëerd voor de structurele aanpak. Naarmate de structurele aanpak meer door waterkwaliteitsbeheerders wordt vormgegeven wordt de probleemspecifieke aanpak minder noodzakelijk, maar er zullen altijd gevallen blijven waarin een actieve, probleemgerichte aanpak zinvol is.



Samenvattend: de introductie van een productgerichte aanpak in het waterkwaliteitsbeheer is een leerproces waarin de probleemspecifieke aanpak wordt gebruikt om eerste ervaringen op te doen en spelers in het veld bewust te maken van de mogelijkheden van deze benadering. Dit creëert het draagvlak voor het opbouwen van een rol in een meer structurele aanpak samen met VROM. Naarmate die aanpak meer succesvol is in het voorkomen van waterproblemen neemt het belang van een probleemspecifieke aanpak af.

Een dergelijk leertraject is vergelijkbaar met het de wijze waarop het ministerie van VROM deze benadering heeft ingevoerd.

Een structurele aanpak is gebaseerd op de introductie van methodieken en instrumenten in de organisatie van ondernemingen. Voorbeelden zijn productgerichte milieuzorg, ecodesign en levenscyclusanalyse. Uit onze analyse komt een verschillende werking van deze structurele elementen naar voren:

1. *Productgerichte milieuzorg* levert binnen de onderneming een systematische aanpak op waarin een ketenperspectief wordt gehanteerd en naar het totaal aan milieueffecten van een product wordt gekeken. In de praktijk blijkt PMZ vooral gericht op beheer.
2. *Eco-design* is gericht op innovatie, met eveneens een ketenperspectief en de totale milieueffecten van een product als focus. Uit de studies blijkt niet dat eco-design leidt tot een systematische inbedding in de onderneming. Maar deze conclusie moet worden gekwalificeerd omdat voor veel - met name MKB - bedrijven geldt dat productontwikkeling geen continu proces is.
3. *Labelling-trajecten* richten zich meestal op één schakel in de keten, en richten zich op verschillende (maar niet altijd alle!) milieueffecten van een product. Uit de inventarisatie blijkt dat labelling vaak de communicatie van eigenschappen van een bestaand product betreft, en in die zin geen methodiek is die innovatie stimuleert. Het leidt niet tot een systematische aanpak van de milieueffecten van alle producten van een onderneming.
4. *LCA's* richten zich op de analyse van alle milieueffecten van een product vanuit een ketenperspectief. Gebruik van een LCA kan tot innovatie leiden (doordat het mogelijkheden tot verbetering aangeeft), en als het gebruik van LCA's onderdeel is van de routines van een R&D-afdeling dan leidt het tot een systematische aanpak.

C4. Rollenschets

Uiteindelijk kan uit de potentie van productgerichte benadering een set van rollen worden gedestilleerd voor de verschillende spelers in het waterkwaliteitsbeheer; zij vormen het handelingsperspectief voor de waterkwaliteitsbeheerder. Deze rollen staan centraal in deze paragraaf.

Het voorafgaande wijst op een duidelijke potentie van een productgerichte benadering voor het waterkwaliteitsbeheer. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat het invoeren van die benadering een keus met belangrijke gevolgen is: men gaat een leerproces in met een lange looptijd, waarbij substantiële investeringen moeten worden gedaan. Om die reden kan als eerste 'rol' voor **beleidsmakers in het veld op nationaal niveau** worden geformuleerd het geven van een bevestigend antwoord op de volgende vraag:

Is de potentie van productgerichte benadering dusdanig dat deze moet worden ingepast in het waterkwaliteitsbeheer?

Op basis hiervan kunnen andere spelers binnen en buiten het WKB-veld worden gemobiliseerd om een productgerichte benadering te implementeren. De structurele aanpak en de probleemspecifieke aanpak laten zich vertalen in verschillende rollen. Ook daarbinnen kunnen nog keuzes worden gemaakt. In het vervolg van deze paragraaf geven we eerst een algemene beschrijving van de rollen van verschillende spelers in het veld (C4.1.). Vervolgens lichten we de verschillende strategieën die kunnen worden gevolgd toe (C4.2.) en gaan we in op de verschillende fasen van de probleemspecifieke en structurele aanpak (C4.3.).

C4.1. Rollen voor spelers in het waterkwaliteitsbeleidveld

Beleidsmakers op nationaal niveau (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat*) zijn bij uitstek de *regisseur* van een productgerichte aanpak. Zij dienen aan de spelers in het beleidsveld – dwingende - aanwijzingen te geven die leiden tot door haar geformuleerde doelstellingen. Hiervoor zijn duidelijke doelstellingen nodig, naast het gebruikmaken van het inzicht dat deze doelstellingen alleen in samenwerking met andere regisseurs kunnen worden gerealiseerd. Op nationaal niveau betekent dat interdepartementaal overleg met ministeries van EZ en VROM. Daarin moeten de V&W-beleidsmakers duidelijk formuleren op welke wijze de interdepartementale aanpak het V&W-beleid kan ondersteunen. Op regionaal niveau is afstemming met de provincie van belang. Een belangrijk middel bij de rol als regisseur is de mogelijkheid regels te stellen. Dit betekent ook dat bestaande regels moeten worden bezien op hun bijdrage (of: belemmerende werking) ten aanzien van de doelstellingen en werkwijze van een productgerichte benadering.

Bij het vervullen van deze regisseursrol is het van belang dat de 'natte' en de 'droge' tak van het ministerie één lijn trekken. Verder spelen zij een belangrijke rol door beleidsdoelstellingen te formuleren waarin de productgerichte benadering een uitgangspunt vormt, en andere beleidsdoelstellingen en – programma's te toetsen op hun consequenties voor een productgerichte benadering. Daarbij moet rekening worden gehouden met de ontwikkelingen op Europees niveau; daartoe is overleg met Europese ambtenaren en met beleidsmakers in andere lidstaten van belang. Verder formuleren nationale beleidsmakers de prioriteiten en criteria op basis waarvan andere spelers in het veld moeten besluiten of zij een probleemsituatie langs de weg van productbeleid zullen aanpakken. Hiertoe kunnen zij in overleg treden met vertegenwoordigende instanties van ondernemingen (branchegericht) en maatschappelijke partijen.

Tenslotte zijn overheidsinstanties zelf ook *speler* in het maatschappelijk verkeer en de beleidsprocessen die zich daarin afspelen. Het ligt voor de hand dat de overheid geacht wordt te handelen naar de strekking van het beleid dat ze zelf uitvaardigen. Hier speelt ook de voorbeeldfunctie een rol. Dit betekent dat overheidsinstanties in hun inkoopbeleid een voorbeeldfunctie vervullen.

De rol van **kennisontwikkelaars** (*Specialistische Diensten, met name RIZA en RIKZ*) is die van *facilitator*. Zij moeten andere spelers de mogelijkheden te bieden hun verantwoordelijkheid te nemen. De gedachte hierachter is dat zelfregulering effectiever is dan het opleggen van niet geïnternaliseerde regels. Beleidsmakers en uitvoerders beschikken over een netwerk van contacten met partijen die de potentie van productbeleid kunnen maken of breken. Het activeren van die netwerken rond concrete probleemsituaties of meer structureel beleid is dan ook een belangrijke rol, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Kenniswerkers vervullen daarbij een faciliterende rol: zij ondersteunen het leersproces bij beleidsmakers en uitvoerders rond een productgerichte benadering.

Verder ondersteunen zij de nationale beleidsmakers in de formulering van criteria en prioriteiten. Ook kunnen zij met specifiek onderzoek ook het startpunt vormen voor de definiëring van nieuwe problemen. Door externe communicatie kunnen kennisontwikkelaars een rol spelen in de agendasetting. Verder kan van kennisontwikkelaars worden verwacht dat zij een rol spelen in de training van spelers in het waterkwaliteitsbeleveld die noodzakelijk is om een productgerichte benadering ingang te doen vinden. In de evaluatie van productgericht beleid spelen kennisontwikkelaars eveneens een belangrijke rol; zij ontwikkelen toetsingskaders voor het beantwoorden van de vraag in hoeverre de benadering de gewenste resultaten oplevert. Kennisontwikkelaars kunnen ook ondersteuning bieden in de procesmatige aspecten die zowel nationaal als in de regio zullen spelen bij de productgerichte benadering.

De **uitvoerders** (*regionale waterbeheerder*) zijn primair *speler* in het kader van een productgerichte benadering, hebben direct contact met ondernemingen, en zijn daarmee cruciaal in de uitvoering van productgericht beleid. Hun rol is om, nadat zij daartoe de juiste instrumenten en training hebben gehad, bij ondernemingen de benadering onder de aandacht te brengen, en in te passen in het overleg rond vergunningen en bedrijfsmilieuplannen. Daarbij kan de uitvoerder zijn netwerk van contacten inschakelen om in plaats van individuele ondernemingen – delen van - ketens aan te sturen. Hij kan in specifieke gevallen toeleveranciers bij productdiscussies betrekken om ketenoverleg te starten. Verder kan door het contact met ondernemingen inzicht ontstaan in nieuwe probleemsituaties. Het communiceren van die informatie naar beleidsmakers en kennisontwikkelaars is onderdeel van de rol van uitvoerders. Daarnaast dienen uitvoerders het lokale netwerk te mobiliseren c.q. informeren (bijvoorbeeld regionale milieuorganisaties).

Ook **handhavers** hebben de rol van *speler*. In het veld van waterkwaliteit zorgen zij voor het monitoren van de naleving van regels. Het is van belang dat zij, indien daarvoor is gekozen, deze rol invullen met een productgerichte aanpak als uitgangspunt. Dit houdt in dat een lange termijn perspectief wordt gehanteerd, vooral wanneer is ingezet op een innovatiestrategie (zie hieronder).

C4.2. Vier strategieën?

Als speler, facilitator en regisseur kunnen overheidsinstanties (net als de andere betrokken partijen) kiezen uit verschillende strategieën. Zij kunnen inzetten op een *machtsstrategie*, waarbij oplossingen worden afgedwongen op basis van hun machtspositie, bijvoorbeeld op basis van het vermogen aan anderen regels op te leggen. Deze strategie is zinvol op het moment dat oplossingen voorhanden zijn (of op korte termijn kunnen worden verwacht), en regels afdwingbaar zijn. Op dat moment bieden regels een duidelijk kader, waarbinnen ondernemingen weten wat van hen wordt verwacht, en waarbij zij ervan uit kunnen gaan dat concurrenten ook aan die regels worden gehouden.

Overheidsinstanties kunnen ook gebruikmaken van een *kennisstrategie*. Hierbij staat het bevorderen van kennisontwikkeling centraal, waarbij in een open en interactieve verhouding gezamenlijk wordt gezocht naar de beste alternatieven. Deze strategie is zinvol in situaties waar sprake is van onzekerheid. Het gezamenlijk ontwikkelen van kennis zorgt er bovendien voor dat binnen het netwerk een consensus kan ontstaan over wat gewenste oplossingsrichtingen zijn. De strategie is minder geschikt in een situatie waarbinnen sterk tegengestelde belangen bestaan, en een historie is van conflictueuze rela-

ties tussen partijen, of grote machtsverschillen. In dat geval werkt kennisontwikkeling vooral als uitstel van actie. Er kan dan beter voor een andere strategie worden gekozen.

Een volgende mogelijkheid is de creatieve (technologische) *innovatiestrategie*: het creëren van de omstandigheden voor creatieve innovaties, waarbij steun wordt gegeven aan ontwikkeling van veelbelovende alternatieve oplossingsrichtingen. Dit is zinvol als tussen ondernemingen concurrentie bestaat, en meerdere oplossingen – op termijn - voorhanden zijn. Binnen de spelregels van de markt worden partijen dan aangezet tot innovaties in de richting van meer duurzame producten.

Tenslotte kan een *economische strategie* worden gevolgd. Hierbij wordt de kosten en batenverhouding van alternatieven dusdanig beïnvloed dat betrokkenen uit economische overwegingen voor bepaalde acties kiezen. Deze strategie is alleen zinvol als het prijsmechanisme ondernemingen en/of consumenten in de juiste richting stuurt. Het vergt dan ook een gedegen kennis van de situatie van de productketens en technologische mogelijkheden.

C4.3. Invulling naar structurele en probleemspecifieke aanpak

Tenslotte kunnen we de rollen uitwerken voor de structurele en de probleemspecifieke aanpak. We hebben daartoe twee matrices gemaakt, waarin de spelers worden afgezet tegen de verschillende stappen van die twee benaderingen. Op de volgende pagina zijn deze weergegeven.

Rollen bij de probleemspecifieke aanpak

	probleemdefinitie	Netwerk activeren	Alternatieven zoeken	Oplossing implementeren
<i>Beleidsmakers</i>	Prioriteiten stellen	Mobiliseren macht om spelers te committeren		Aanpassing prioriteiten
Kennisontwikkelaars	Problemen signaleren en op de agenda plaatsen	Ondersteuning uitvoerders	Ondersteunen uitvoerders	Evalueren resultaten
Uitvoerders	Probleemsituaties identificeren	Identificeren van spelers Formuleren strategie	Faciliteren R&D Beoordelen alternatieven	Monitoring uitvoering
Ondernemingen	Aangeven prioriteiten	Deelname in netwerk	R&D Aangaan partnerships Toetsing haalbaarheid	Implementeren
Stakeholders	Agendasetting	Deelname in netwerk	Inbreng eigen positie	Monitoring/evaluatie resultaten

Rollen bij de structurele aanpak

	Ontwikkeling structuur	Implementatie structuur	Evalueren structuur
<i>Beleidsmakers</i>	Beleidsdoelen formuleren Deelname aan interdep. Overleg	Inpassen structuuraanpak in WK-beleid	Evaluatie als input bij beleidsvorming
Kennisontwikkelaars	Bijdrage aan discussie structuur		Evaluatie structuurbeleid in relatie tot WKB
Uitvoerders	Meedenken	Bijdrage aan pilot-projecten Inbrengen tools in vergunningoverleg	Informatie over resultaten
Ondernemingen	Voorlopers betrekken bij ontwikkeling instrumenten	Implementatie tools	Informatie over resultaten
Stakeholders	Meedenken	Inbreng in implementatie	Oordeelsvorming

Deel D: Uitkomsten workshop 'waterkwaliteitsbeheerders en productbeleid'

D1. Inleiding

D.d. 8 april 2002 heeft in Utrecht de workshop 'waterkwaliteitsbeheerders en productbeleid' plaatsgevonden. Dit deel van het verslag bevat de uitkomsten van deze workshop.

De opzet van de workshop is dat de resultaten van het onderzoek naar de potenties van productbeleid in samengevatte vorm worden gepresenteerd. Hierop kunnen de aanwezige waterkwaliteitsbeheerders uit de praktijk reageren. Vervolgens gaan zij aan de hand van de uiteengezette gedachtenlijn met een concrete beleidscase aan de slag en bezien zij wie welke rol zou moeten spelen om in deze case met succes productbeleid in te zetten. De uitkomst daarvan wordt in de vorm van een beleidsadvies aan de aanwezige beleidsmakers meegegeven. Daarbij wordt hen tegelijk om een reactie gevraagd.

D2. Bespreking presentatie "potenties van productbeleid voor waterkwaliteitsbeheer"

Hoewel de grote lijn van de onderzoeksresultaten (samenvatting en presentatie, grotendeels hetzelfde als deel A van dit rapport) in algemene zin positief wordt ontvangen, wordt de tekst als tamelijk abstract ervaren. Men onderschrijft de analyse, maar concrete handvaten voor de verschillende waterbeheerders en kennisinstituten ontbreken nog grotendeels. Verder dient het rapport bruikbaar te zijn voor minder ingewijden, terwijl het nu als lastig toegankelijk wordt ervaren.

Geconstateerd wordt dat het succes van het waterkwaliteits- en emissiebeleid tot nu toe is gelegen in de combinatie van de instrumenten die de Wvo biedt: wettelijke bepalingen met sanctiemogelijkheden enerzijds en een heffing op emissies anderzijds. Een dergelijke combinatie is voor de uitvoering van het diffuse bronnen beleid eveneens gewenst. Een voorbeeld van een succesvol verbod betreft de koperhoudende antifouling. Pas na het van kracht worden van het verbod beschikte de waterbeheerder over een reëel instrument en kon de op zichzelf positieve attitude van jachthavens in concrete actie worden omgezet. Nu pas komt ook de reële stap naar borstelbanen in zicht.

Naast dit "harde" instrumentarium zijn de bedrijfstakstudies van het Riza belangrijk als informatiebron voor uitvoerders die met bedrijven aan de slag willen. Deze ondersteuning vanuit het Riza is essentieel, omdat het noodzakelijk is alternatieven te kunnen bieden. Als waterbeheerders in hun praktijk aan de slag moeten met productbeleid hebben zij behoefte aan een soortgelijke ondersteuning: kennis over de voor water relevante ketens en producten, en de mogelijke maatregelen. Een voorbeeld in dit verband is het doorgeven van informatie aan gemeentes over ongewenste onkruidbestrijdingsmiddelen.

Indien sprake is van lozingen waarvan de veroorzaker bekend is, behoort ook het afdwingen door middel van vergunningverlening en/of Amvb's voor schadelijke producten (zoals zinken dakgoten) tot de mogelijkheden. Dit moet echter wel voldoende legitimiteit hebben en dus volgens een landelijk beleidskader zijn geaccordeerd. Het reguleringsproces voor diffuse bronnen vergt in het algemeen veel tijd en energie. De discussie rond productbronnen van zinkbelasting, is hiervan een goed voorbeeld. Voor diverse producten zijn geen acceptabele alternatieven voor handen. Juist dit type producten leent zich voor productbeleid, waarbij overheid en belanghebbenden gezamenlijk een oplossingstrategie ontwikkelen. De discussie rond verduurzaamd hout is afgerond, maar heeft wel bijna twintig jaar geduurd. De trage aanpak van veel van dit soort schadelijke producten levert dus wel problemen op met het op tijd bereiken van doelstellingen, zoals MTR.

Uitvoerders hebben in het algemeen weinig drukmiddelen waar het om diffuse bronnen gaat. Het is de vraag in hoeverre een waterbeheerder een bedrijf mag aanspreken als het in zijn eigen, bij wijze van spreken voor de deur liggende water, geen last heeft van stoffen uit producten van dat bedrijf. Een regionale waterbeheerder kan in zijn gebied adviseren over mogelijke alternatieven, met name aan gemeenten, en er rekening mee houden bij de eigen inkoop.

In grote lijnen bestaan verschillende mogelijkheden voor productregulering: (1) quoteren; (2) normeren en (3) verbieden. Het is echter de vraag wie deze instrumenten zou moeten hanteren. Het ligt voor de hand dat in het bijzonder VROM of de EU hier een centrale rol spelen. Een groot deel van het productbeleid is vanwege het landelijke karakter niet geschikt voor de regionale uitvoerders, maar moet tot de verantwoordelijkheden van Den Haag worden gerekend. Een voorbeeld biedt de naar schatting 8.000 kilo koper die met de antifouling in het water terecht komt en die nu wordt aangepakt, terwijl er andere koperbronnen zijn die een veelvoud uitstoten maar niet worden aangepakt, zoals koperen leidingen. Juist hier is nationaal of zelfs internationaal (EU) beleid noodzakelijk.

Een andere mogelijkheid bieden de ontwikkelingen in de chemische industrie. Deze bedrijven gaan in hun BMP aangeven wat zich op milieugebied bij hen afspeelt. De bedrijven geven dus zelf aan op welke wijze zij hun producten milieuvriendelijker zullen maken. Deze stap wordt vrijwillig gezet, maar is niet vrijblijvend. Het BMP wordt besproken met het bevoegd gezag. Overigens is dit nog geen garantie op verbetering. De waterkwaliteitsbeheerder zal de vrijwillig opgegeven informatie moeten kunnen controleren op juistheid. Omdat we nog aan het begin staan van de verbreding van de BMP-beleidslijn, is ook nog niet duidelijk met welke initiatieven de bedrijven komen en in hoeverre dat resultaten oplevert. Daarom is er ook nog weinig te zeggen over het succes ervan.

Bij de presentatie van de samenvatting wordt nog een aantal kanttekeningen gemaakt:

- Functievervulling met andere producten, ofwel het verdwijnen van probleemproducten zelf als resultaat van productbeleid is nog - lang - niet aan de orde. De meeste successen worden behaald met materiaalsubstitutie of een andere constructie van het betreffende product;
- Bedrijven zullen niet geneigd zijn "hun eigen nek om te draaien". Het is noodzakelijk vanuit de overheid druk uit te oefenen;
- Voor wat betreft het stellen van prioriteiten in het beleid, is het de vraag of een aanpak vanuit bepaalde processen die "dicht bij het oppervlaktewater staan" (bijvoorbeeld in de textiel), gericht op alle stoffen die daarbij het proces ingaan (en dus niet uitgaande van de producten), misschien wel effectiever is dan een productenbenadering.

D3. Beleidscase "Vergeten stoffen"; inleiding

Vervolgens wordt de "vergeten stoffen-case" aan de orde gesteld. Het gaat hier om een reële casus, zodat de werkopdracht niet alleen een "oefening" is in het concreet zoeken naar potenties van productbeleid, maar het ook om een concreet beleidsonderwerp gaat waarover een advies tot stand moet komen.

Vergeten stoffen – de problemen geïllustreerd

In 2001 is door RIZA en Directie Zuid-Holland een rapport gepresenteerd met als titel "Vergeten stoffen in Nederlands oppervlaktewater". De oorspronkelijke vraagstelling van het onderzoek waarvan in het rapport verslag wordt gedaan, was simpel: komen in het Nederlandse oppervlaktewater stoffen voor die in de reguliere monitoringsprogramma's niet worden meegenomen en levert Nederland een bijdrage aan de emissies hiervan?

Om deze vraag te beantwoorden is oppervlaktewater geanalyseerd uit de Rijn bij Lobith en uit de Nieuwe Waterweg bij Maassluis. Voor de analyse is gebruik gemaakt van een analytische methodiek waarmee slechts een beperkt deel van de chemische stoffen in het watersysteem opgespoord kon worden. Met andere woorden: de aangetroffen 'vergeten' stoffen zullen slechts een deel van de blinde vlek

in kaart brengen en dan nog alleen van die stoffen die in het water opgelost zijn. Stoffen die zich sterk hechten aan sediment of zich snel ophopen in organismen worden niet in beeld gebracht.

Ondanks deze beperking werden in totaal 151 ‘vergeten’ stoffen aangetoond. Ook bleek een aanzienlijk deel van deze stoffen in grotere hoeveelheden aanwezig te zijn bij Maassluis dan bij Lobith. Daaruit is te concluderen dat Nederland bijdraagt aan de emissies.

Vervolgens is gekeken naar de ernst van de verontreiniging. Dat is gedaan door de milieubezwaarlijkheid van de aangetroffen ‘vergeten’ stoffen te bepalen en de concentraties. Deze twee gegevens (bezwaarlijkheid en concentratie) zijn ook gebruikt om de prioritaire stoffenlijst voor de EU Kaderrichtlijn Water samen te stellen. Er mag vanuit worden gegaan dat die prioritaire stoffen van de Kaderrichtlijn de grootste probleemstoffen in het oppervlaktewater zouden betreffen. Het resultaat van het vergelijken van de aangetroffen ‘vergeten’ stoffen met de prioritaire stoffen van de Kaderrichtlijn leidt tot het volgende beeld:

EU ranking	Stofnaam	Prioriteitsindex	Vergeten stof	Meetpunt
1	Indeno(1,2,3-cd)pyreen	52.65		
2	Benzo(a)anthraceen	51.91		
3	Benzo(g,h,i)peryleen	51.31		
4	DDE, 4,4'-isomeer	50.96		
5	Benzo-b-fluoroantheen	48.84		
6	Pentachloorfenol	48.03		
7	Benzo-k-fluoroantheen	47.89		
8	Benzo-a-pyreen	46.55		
9	Aldrin	45.33		
10	Heptachloor	43.32		
		42.50	HHCB (geurstof wasmiddelen)	Lobith
11	DDD 4,4'-isomeer	42.08		
12	Chloorpyrifos	41.02		
13	Hexachloorbenzeen	39.74		
14	Dieldrin	38.19		
15	DDD 2,4-isomeer	38.08		
		37.60	TMPDDB (weekmaker)	Maassluis
16	1,2,4-trichloorbenzeen	37.30		
17	Chloorfenvinphos	36.02		
18	Diuron	35.80		
19	DDT 4,4'-isomeer	35.38		
		34.60	HHCB (geurstof wasmiddelen)	Maassluis
20 t/m 24	Trifluraline t/m anthraceen	34.52-34.08		
		33.6	AHNT (geurstof wasmiddelen)	Lobith
25 t/m 29	Dichloormethaan t/m endrin	33.58-32.56		
		32.50	2,6-diert.butyl hydroxytolueen (antioxidant)	Maassluis
		32.30	Octamethyltetrasiloxaan (siliconen)	Maassluis
30 t/m 36	α -endosulfan t/m atrazine	32.22-30.61		
		30.40	Decamethylcyclopentasiloxaan (siliconen)	Maassluis
37	Fluorantheen	30.34		
		29.90	AHNT (geurstof wasmiddelen)	Maassluis
38 t/m 43	β -HCH t/m diazinon	29.77		
		28.10	Diisobutylfalaat (weekmaker)	Maassluis
44	metolachloor	27.97		
		27.60	Diisobutylfalaat (weekmaker)	Lobith
		27.20	Dibutylfalaat (weekmaker)	Maassluis
		27.00	Dibutylfalaat (weekmaker)	Lobith

Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat de aangetroffen ‘vergeten’ stoffen op basis van hun milieubezwaarlijkheid in combinatie met de concentraties waarin ze voorkomen tussen de top vijftig van de EU-lijst komen te staan. Dat beeld zou nog sterker zijn als voor de aangetroffen ‘vergeten’ stoffen ook humane toxiciteit was meegenomen. Dat is bij de EU-prioritering wel gedaan. En als net als bij de EU-prioritering ongefilterde monsters waren gebruikt. Over de gehele breedte zou de prioriteitsindex van

de aangetroffen 'vergeten' stoffen in dat geval met circa 10 punten verhoogd moeten worden. De geurstof HHCB zou dan bijvoorbeeld op nummer 2 in de lijst komen.

Als de gehele lijst van 151 aangetroffen 'vergeten' stoffen wordt nagelopen valt op dat deze stoffen in producten en materialen voorkomen die in het dagelijks leven veelvuldig worden toegepast in: wasmiddelen, siliconen, lakken, verven, reinigingsmiddelen, kunststoffen zoals PVC (als vlamvertrager of weekmaker), rubbers, farmaceutische producten, textiel, inkten, (vloer)was etc. Daarmee wijken de aangetroffen 'vergeten' stoffen af van de meeste stoffen op de EU-lijst, waarop naast een groot aantal PAK's veel bestrijdingsmiddelen en stoffen staan die inmiddels in Nederland en meestal in de hele EU verboden zijn (endrin, dieldrin, aldrin, hexachloorbenzeen, endosulfan, HCH, DDT en de afbraakproducten daarvan).

Het onderzoek naar de vergeten stoffen toont daarmee aan dat niet alle belangrijke problemen (probleemstoffen) met het huidige beleid aangepakt worden. Bedrijven die producten ontwikkelen, produceren en op de markt brengen, gebruiken stoffen die zeer bezwaarlijk voor het watermilieu zijn en daar ook daadwerkelijk via (diffuse) emissies in terecht komen. De maatschappelijke activiteiten van producenten en consumenten leiden daarmee tot nieuwe problemen, het voorkomen van nieuwe problemen is niet door middel van een maatschappelijk borgingsmechanisme verzekerd. De activiteiten in het kader van het algemene milieubeleid zijn er onvoldoende op gericht een goede waterkwaliteit te bereiken en te handhaven. De overheid (c.q. waterkwaliteitsbeheer) lijkt aan zet om het probleem op te lossen door middel van in eerste instantie uitgebreide monitoring, vervolgens het formuleren van waterkwaliteitsnormen, het vertalen van deze normen in emissiebeleid, het beleid uit te voeren en tenslotte het te handhaven. Gezien het grote aantal stoffen en de benodigde inspanning per stof lijkt deze weg ongewenst zo niet onmogelijk.

Welke stap moet gezet worden?

Op basis van het bovenstaande zijn drie opties beschikbaar. Ten eerste kan het probleem genegeerd worden dat er in het water stoffen voorkomen in concentraties die ongewenst zijn. Deze optie is om twee redenen problematisch: het negeren van een serieus probleem is maatschappelijk ongewenst en het negeren van de aangetroffen probleemstoffen ondermijnt het beleid voor de stoffen waarvoor wel beleid is geformuleerd. Waarom immers is het voor de prioritairere stoffen uit de Kaderrichtlijn wel noodzakelijk om maatregelen te nemen als het voor stoffen die net zo urgent zijn niet nodig is?

De tweede optie is het selecteren van de meest relevante aangetroffen "vergeten" stoffen en per stof een geschikte aanpak te formuleren. Deze optie is goed te beargumenteren. De inspanningen worden geleverd voor de meest belangrijke problemen. Nadeel is echter dat er geen garantie bestaat dat er op afzienbare termijn geen nieuwe probleemstoffen opduiken.

De derde optie is om de individuele stoffen niet centraal te stellen maar algemene preventie meer centraal te stellen en een maatschappelijk borgingsmechanisme te ontwikkelen dat niet alleen de huidige probleemstoffen aanpakt, maar ook het opduiken van nieuwe voorkomt. Deze optie is in potentie de meest aantrekkelijke, het is alleen de vraag of er voldoende medewerking gevonden kan worden bij andere maatschappelijke partijen. Dit lijkt onwaarschijnlijk als er geen concrete problemen als legitimatie voor te leveren inspanningen worden aangevoerd.

Zowel bij de tweede als de derde optie kan een productgerichte benadering (productgericht waterkwaliteitsbeleid) een rol spelen. De vraag is welke en, als die rol inderdaad duidelijk is, wie daarvoor verantwoordelijk is. Daarbij zou onderscheid gemaakt kunnen worden naar vier groepen waterbeheerders:

- Beleidsmakers (c.q. DG Water)
- Uitvoerders (c.q. Rijkswaterstaat en Waterschappen - vergunningverleners/diffuse bronnen-medewerkers)
- Handhavers (c.q. Rijkswaterstaat, Waterschappen en Inspectie Verkeer en Waterstaat)
- Kenniswerkers (c.q. RIZA en RIKZ)

In alle gevallen moet in het oog gehouden worden dat deze vier groepen niet zozeer zelf het productgerichte waterkwaliteitsbeleid moeten maken, uitvoeren en handhaven, maar dat zij de meest geëigen-

de partijen moeten activeren: internationale fora (EU, OSPAR) andere departementen (VROM, EZ, LNV etc.), bedrijfsleven (producenten, verwerkers, handelaren) en consumenten.

Opmerking naar aanleiding van de case

Naar aanleiding van de informatie uit de case wordt, terzijde, de vraag onder de aandacht gebracht hoe het mogelijk is dat een aantal stoffen (musken) op basis van de prioriteringmethode die in het vergeten stoffen onderzoek en voor de Europese kaderrichtlijn water is gebruikt, zeer hoog scoort, tijdens eerdere EU risk assessments als weinig problematisch zijn aangemerkt. Wellicht is er naar aanleiding van de analyse een beleidsmatig vervolg nodig als blijkt dat de EU risk assessment onvoldoende gevoelig is voor waterbezwaarlijkheid. Het is namelijk zeer moeilijk om stoffen die door de EU eenmaal als weinig problematisch zijn aangemerkt, alsnog bij het bedrijfsleven aan de orde te stellen. Hierbij wordt ook gesignaleerd dat vaak blijkt dat stoffen 'in het algemeen' geen probleem zijn, maar voor specifieke groepen (ouderen, zuigelingen) wel. Dat zou in bepaalde gevallen ook voor het watermilieu kunnen gelden.

D4. Casebehandeling in deelgroepen

Er worden drie werkgroepjes geformeerd, (1) kennisinstituten, (2) beleidsafdelingen en (3) uitvoerende instanties. Overigens is bij de uitvoerders vooral sprake van medewerkers die zich met het beleid van de uitvoering bezighouden.

De discussie in de werkgroepen wordt met de volgende vragen gestuurd:

1. *Meent u dat de beleidsopgave die in deze casus besloten ligt door middel van productbeleid aangepakt zou kunnen en moeten worden? Waarom wel of waarom niet?*
2. *Hoe ziet u uw specifiek (functionele) rol bij het aanpakken van deze casus? Wat gaat u doen? Welke partijen spreekt u aan?*
3. *Hoe ziet u de rol van andere V&W betrokkenen bij de aanpak van deze case? Van wie bent u afhankelijk? Wie zou u op een rol aanspreken?*
4. *Hoe beoordeelt u de keuze van deze case als beleidsprioriteit bij het in praktijk brengen van productbeleid? Worden andere zaken gemist? Wat zou verder binnen V&W moeten gebeuren m.b.t. productbeleid?*

De laatste vraag is vooral opgenomen omdat het gevaar bestaat dat andere mogelijkheden van productbeleid onder tafel blijven vanwege het specifieke van de oplossingen die de karakteristiek van de case met zich meebrengt. De tweede en derde vraag liggen sterk in elkaars verlengde en kunnen als een geheel behandeld worden.

D5. Plenaire terugrapportage en formulering beleidsadvies

Groep (1) uitvoerende instanties (RWS ZH, RWS NH, Ws. Veluwe, HHRS van Schieland, RIZA) rapporteert als volgt. Ten eerste werd geconstateerd dat sprake is van een zeer diverse en gecompliceerde discussie. De eerste stap moet zijn de vraag te beantwoorden waar de stoffen vandaan komen en hoe groot het diffuse percentage daarvan is. Vervolgens moet per stof worden bekeken in hoeverre productbeleid effectief zou kunnen zijn.

Als uitvoerder is het belangrijk het probleem hard te kunnen maken. Daarmee dient het producerende bedrijf(s) te worden geconfronteerd, waarbij nauwgezette kennis noodzakelijk is. Op basis hiervan kunnen alternatieven worden voorgeschreven c.q. afgedwongen. Dit dient per probleem te worden beoordeeld. De rol van de regionale uitvoerder is beperkt als de producent zich niet in het beheersgebied bevindt. Dan zal "Den Haag" erbij betrokken dienen te worden; niet direct de beleidsafdeling, maar in eerste instantie de landelijke uitvoeringsinstanties. Indien het bedrijf zich wel in de regio bevindt kan het BMP-spoor worden gebruikt om het probleem te adresseren. In het bijzonder het antwoord op de vraag of sprake is van een probleem kan per geval sterk verschillen; het erbij passende instrumentarium hangt ermee samen.

Op de vraag wat het verwachtingspatroon is tegenover de beleidsafdeling (DGW), wordt geantwoord dat adequate regelgeving het belangrijkste is. Pas bij een verbod (bijv. op weekmakers) gebeurt er iets (goede voorbeelden zijn koper en TBT). Dit is uiteraard zeer arbeidsintensief, maar uiteindelijk wel effectief.

Groep (2) beleidsafdelingen (V&W, UvW, RIZA) rapporteert als volgt: Eerst is het nodig nader vast te stellen welke stoffen vanwege hun schadelijkheid de meeste prioriteit dienen te krijgen en wat hun herkomst is. Een emissieanalyse dient te worden uitgevoerd door de waterschappen / regionale directies. Daarbij zal blijken dat voor sommige stoffen / producten / emissies productbeleid nuttig kan zijn. De case is in beginsel wel geschikt, maar SOMS blijft in dit soort gevallen eveneens zeer belangrijk. Een snelle blik op de case doet vermoeden dat wasmiddelen vanwege de verschillende geurstoffen die voorkomen in een beperkt aantal producten, prioriteit zou kunnen verdienen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld weekmakers waarbij het vooral om enkele stoffen en zeer veel producten gaat en daarom geschikter zijn voor stoffenbeleid.

De kennisinstellingen zijn vooral belangrijk voor het landelijk beeld en de vraag of het om ernstige problemen gaat. Dan komt ook de samenwerking met de branche in beeld, waarbij er gewaakt dient te worden dat de overheid als eenheid naar buiten treedt. De beleidsmakers zijn er vooral om aan te geven welk beleid er op dit terrein reeds wordt gevoerd en hoe nieuwe initiatieven daarin zijn in te passen. Wellicht dat de regionale waterkwaliteitsbeheerders een rol kunnen spelen in het kader van BMP's. Het lijkt geen goed idee om als regionale uitvoerder direct naar de bedrijven te stappen; veel beter lijkt het dit vanuit nationale instanties als VROM te initiëren. Een interessante optie zou kunnen zijn, een regionale bestuurder, zoals een dijkgraaf, aan te laten schuiven bij het overleg met de bedrijven. In feite wordt het bestaande doelgroepenbeleid hiermee gerevitaliseerd.

Groep (3) kennisinstellingen (RIZA, RIVM) rapporteert als volgt. Ook deze groep heeft een fasering in gedachten. Te eerste zal nader onderzoek moeten worden gedaan naar de vraag of de veronderstelling juist is dat veel stoffen vrij komen bij de toepassing van de producten. Dan komt de vraag naar de negatieve effecten in water aan de orde. Zo ja, wordt het noodzakelijk te onderzoeken hoe de keten eruit ziet die deze producten produceert. Samen met de bedrijven en brancheverenigingen dienen de gegevens boven water te komen, en zoals in een eerdere workshop bleek is bijvoorbeeld de VNCI bereid tot medewerking. Wel moet hier de kanttekening bij worden geplaatst dat dit geen absolute zekerheid oplevert voor de betrouwbaarheid van de gegevens.

Wellicht kan het RIVM hier een rol bij spelen, naast haar taak als informatieverschaffer van andere gebieden waar de betreffende stoffen eventueel schade aanrichten. Dit soort informatie is van groot belang, net als informatie over mogelijke alternatieve producten. Eerst aangewezen voor een gesprek met de veroorzakende bedrijven is DG-Water of VROM via de DGW. Goede praktijkvoorbeelden (benchmarking) of demonstratieprojecten kunnen hier een stimulerende rol spelen. Als aanvulling op de groep stoffen die in het vergeten stoffen onderzoek naar voren is gekomen en die sterk bepaald wordt door de gevoeligheid van de analysemethode (opgeloste stoffen), is het nuttig te kijken naar stoffen die veel toegepast worden in open toepassingen waarbij de kans dat het watermilieu belast wordt groot is.

D6. Afrondende discussie

Uit dit alles kan de conclusie worden getrokken dat voor de beleidsmakers wellicht een herleving van het doelgroepen overleg een nuttige optie kan zijn. De uitvoerders zullen hun krachten moeten bundelen zodat ze meer centraal in overleg kunnen treden met doelgroepen. En de kennisinstellingen zijn van groot belang bij de onderbouwing van de legitimiteit van maatregelen naar de producenten toe. Opmerkelijk hierbij is dat iedere speler de rollen van de andere spelers veronderstelt, wat in beginsel een stimulans is voor een gezonde samenwerking. Voor beleidsafdelingen is het van belang gesprekspart-

ner te worden bij de ontwikkelingen in de Europese Unie, zodat water op de agenda komt en vertaling naar nationaal niveau plaatsvindt.

Deze rolverdeling is op zichzelf duidelijk. Het initiatief kan van verschillende instanties komen, zoals bijvoorbeeld de regionale directie van RWS Zuid-Holland, waar inmiddels een concreet project is gestart. Vanuit het landelijk niveau worden eveneens initiatieven ondernomen, daarnaast zal van hieruit een ondersteunende rol worden gekozen. Het is verder van belang dat de inzichten uit het onderzoek in CIW-kader worden ingebracht. Over de wijze waarop dit dient te geschieden, zullen DGW, RIZA en UvW zich gezamenlijk nader beraden.

In elk geval dient gewaakt te worden voor voldoende communicatie met de branche, zoals onder meer valt af te leiden uit de ongelukkige gang van zaken bij het bouwstoffenbesluit. Omdat de waterbeheerders hier ontbraken, ligt er nu een besluit waar zij niet achter staan en er op dit terrein weinig gebeurt. Dit was vooral een gevolg van het feit dat de praktijk niet overeenstemt met de theoretische rolverdeling.

Afsluitend is op een aantal belangrijke punten gewezen die in de workshop naar voren zijn gekomen.

1. het doelgroepenoverleg kan interessant zijn, niet alleen voor wat betreft de puntbronnen, maar ook voor onderwerpen van productbeleid. Dit kan het doelgroepenbeleid nieuw leven inblazen.
2. het is belangrijk inzicht te krijgen in de risico's voor de waterkwaliteit van de gebruiksfase van producten.
3. de communicatie tussen beleid, uitvoering en kennis is cruciaal, in die zin dat ieder de juiste rol voor zichzelf ziet weggelegd en dat de onderlinge afstemming ook klopt.
4. RWS Zuid-Holland gaat voor de "vergeten stoffen" een en ander in projectvorm in samenwerking met DGW en RIZA concretiseren.

Als belangrijke vraag blijft nog liggen de wijze waarop de afstemming met het generieke beleid van VROM zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. Hierover moet in de nabije toekomst meer duidelijkheid komen.

Deel E: Lessen en ervaringen uit productbeleid

E1. Inleiding

E1.1 Dit deel van het rapport

In dit deel van het rapport beschrijven we de opbrengsten van een zoektocht naar ervaringen met productgericht milieubeleid, en presenteren we een eerste analyse hiervan in termen van de potentie voor het waterkwaliteitsbeheer (als onderdeel van het integrale milieubeheer), slaag- en faalfactoren en aangrijpingspunten voor overheidsrollen.

Dit deel van het rapport bouwt voort op een eerste inventarisatie van relevante aspecten en ervaringen met productgericht milieubeleid, die zowel besproken is met de begeleidingscommissie alsook in de eerste workshop met diverse betrokkenen uit het veld. Voor het onderhavige deel van het rapport is een selectie gemaakt uit deze inventarisatie van nader te verkennen beleidsarena's en voorbeelden. Deze zijn aan de hand van een analysekader verder in kaart gebracht en geïnterpreteerd.

In het vervolg van dit inleidende hoofdstuk schetsen we de vragen waarop we in de cases antwoorden zoeken (E1.2), gaan we in op het gehanteerde analysekader (E1.3), beschrijven we de selectie van cases en geven we hiervoor een onderbouwing (E1.4), en presenteren we tenslotte de verdere opbouw van dit deel van het rapport.

E1.2 Probleemstelling van dit deel van het rapport

Dit deel van het rapport is erop gericht empirisch materiaal aan te leveren en van een eerste analyse te voorzien. Daarmee moet zowel de potentie van productgericht milieubeleid in beeld komen, alsook inzichtelijk worden welke voorwaarden aan de orde zijn bij succesvol productbeleid. Bijzondere aandacht gaat uit naar de rol die partijen daarbij in het algemeen spelen, en de rol die de overheid daar in het bijzonder bij speelt.

De vragen die in de volgende hoofdstukken beantwoord worden, zijn als volgt te formuleren:

1. Is voorbeeldsgewijs aan te tonen dat productbeleid tot aanzienlijke milieukwaliteitsverbetering kan leiden?
2. Is, eveneens voorbeeldsgewijs, aan te tonen dat productbeleid – onder bepaalde omstandigheden – een vereiste is voor milieukwaliteitsverbetering?
3. Welke actoren en factoren zijn van belang voor effectief productbeleid (zulks met het oog op een analyse van de rol die overheden c.q. waterkwaliteitsbeheerders kunnen of moeten spelen om effectief productbeleid te bevorderen)?

Deze derde vraag valt te verbijzonderen naar twee deelvragen. Deze verbijzondering houdt verband met de wijze waarop we 'effectief productbeleid' bezien. *Enerzijds* kunnen we van effectief productbeleid spreken als maatschappelijke arrangementen ontstaan waarbinnen producenten, 'middels een proces van continue verbetering, producten op een zodanige wijze ontwikkelen en introduceren dat milieueffecten van producten worden beheerst, verminderd en waar mogelijk voorkomen' (parafrase op de definitie van 'productgerichte milieuzorg'). Productbeleid is dan effectief als het er als het ware 'als vanzelf' toe leidt dat producenten de zorg voor het milieu incorporeren in hun productontwerp.

Anderzijds kunnen we ook van effectief productbeleid spreken als aan de oplossing van een prangende milieukwestie wordt bijgedragen doordat producenten – idealiter zelfs in ketensamenwerkingsverband – een productinnovatie plegen. Strikt genomen vormt deze laatste vorm van effectief productbeleid een deelverzameling van de eerste, immers, als producenten stevast bij hun productontwikkeling met het milieu rekening (moeten) houden, *zou* dat in het bijzonder zijn uitwerking moeten krijgen in evident milieuproblematische gevallen. We schrijven hier ‘zou’, aangezien ook als bedrijven eigen systematische afwegingen gaan maken, dit nog niet hoeft te betekenen dat in elk geval de milieuoverweging de doorslag geeft.

Vanuit overheidsperspectief levert het onderscheid tussen ‘systematische productgerichte milieuzorg in maatschappelijke arrangementen’ enerzijds en ‘effectieve milieuprobleemoplossing door productinnovatie’ een zinvolle tweedeling op. Effectief productbeleid volgens de eerste definitie impliceert dat verwacht mag worden dat ‘de maatschappelijke milieuzorg’ op een hoger plan komt te staan, ook zonder dat bepaalde partijen (zoals bijvoorbeeld de overheid zelf) ieder milieuschadelijk product afzonderlijk hoeven te identificeren en te agenderen. Bij effectief productbeleid van de tweede soort gaat het juist om producten die al op die agenda staan (of waarvan de overheid meent dat ze daarop thuishoren). Meer inzicht in de voorwaarden voor effectief productbeleid in deze gevallen, kan de overheid helpen gericht en succesvoller te interveniëren.

Kortom: vraag 3 valt uiteen in de volgende twee deelvragen:

- 3.1 Welke actoren en factoren zijn van belang voor *het tot stand brengen van maatschappelijke arrangementen die een systematische productgerichte milieuzorg tot gevolg hebben* (zulks met het oog op een analyse van de rol die overheden c.q. waterkwaliteitsbeheerders kunnen of moeten spelen om dit te bevorderen)?
- 3.2 Welke actoren en factoren zijn van belang voor *het doen oplossen van een prangende milieukwestie middels productinnovatie* (zulks met het oog op een analyse van de rol die overheden c.q. waterkwaliteitsbeheerders kunnen of moeten spelen om dit te bevorderen)?

E1.3 Waar zijn we naar op zoek?

Kort gezegd zijn we dus op zoek naar hóe effectief productbeleid eruit ziet en waarom, waarbij we twee soorten effectief productbeleid onderscheiden: (1) effectieve maatschappelijke arrangementen voor pro-actief productbeleid en (2) effectieve reactieve probleemoplossing door productinnovatie. Voor die zoekactie hebben we ons op twee typen cases gericht, en hebben we ons bediend van een op maat gesneden analysekader.

Twee typen cases

Allereerst over de twee typen cases: we hebben enerzijds gekeken naar pogingen van overheden (en/of andere maatschappelijke organisaties) die specifiek gericht zijn op het creëren van arrangementen van het eerste type. Het gaat hier om ontwikkelde systematieken om de milieu-impact van producten meer generiek te beheersen. Dergelijke methoden zijn ofwel procesgeoriënteerd (aangrijpend op het productmanagement-proces), ofwel inhoudelijk van karakter (aangrijpend op de inhoudelijke afweging die wordt gemaakt). En anderzijds hebben we gekeken naar cases waarbij sprake was van milieuprobleemoplossing en waarbij productinnovatie aan de orde was.

We hebben deze twee typen cases genomen om daarmee de zaak van meerdere invalshoeken te kunnen belichten, en om al op voorhand verschillende soorten overheidsinterventies te kunnen onderscheiden. Het is *niet* zo dat we in elk van de twee typen cases het antwoord zoeken op de bijbehorende onderzoeksvraag. Immers, er kunnen ook pro-actieve maatschappelijke arrangementen ontstaan zonder dat de overheid hiervoor het procesmodel of het inhoudelijke schema levert, terwijl ook denkbaar is dat het model dat de overheid aanlevert éénmalig een rol speelt bij een specifieke probleemcasus¹.

¹ In paragraaf E4.2 bezien we hoe deze samenhang zich al dan niet in de door ons beschreven cases voordoet.

Het analysekader

Over het analysekader het volgende. In alle door ons onderzochte cases willen we primair bezien of sprake is van effectief productbeleid, ofwel, of er sprake van is dat bedrijven middels productinnovaties (reactief dan wel pro-actief) de milieueffecten van producten beheersen, terugdringen of zelfs voorkomen. De eerste maat voor effectief productbeleid is dus gelegen in het milieueffect ervan. De tweede, en voor ons in dit kader vooral ook significante maat, betreft de aard van het productbeleid dat bedrijven voeren.

We hanteren daarvoor drie maten – of liever gezegd: drie dimensies – die elk in meerdere opzichten van belang zijn voor het onderwerp van deze studie:

- (1) ***Van stof- naar productoriëntatie***; d.w.z. de mate waarin bedrijven in hun zorg voor het milieu een productoriëntatie in plaats van een stoffenoriëntatie hanteren. Met ‘productoriëntatie’ bedoelen we de integrale kijk op het brede scala van uiteenlopende milieueffecten van een product in de verschillende stadia van zijn levenscyclus – zulks in tegenstelling tot de ‘engere’ kijk die zich beperkt tot het meer of minder toxische karakter van bepaalde ingrediënten.²
- (2) ***Van schakel- naar ketenoriëntatie***; de mate waarin ze zich meer op de keten c.q. de levenscyclus oriënteren in plaats van op de milieueffecten in alleen de eigen schakel; deze dimensie valt nog uiteen in twee subdimensies, te weten (a) de mate waarin ze analyses van de gehele keten bij de eigen afweging betrekken, en (b) de mate waarin ze samenwerking aangaan met andere schakels uit de keten;
- (3) ***Van beheers- naar innovatieoriëntatie***; de mate waarin ze op innovatie zijn georiënteerd in plaats van op beheersing van een bepaalde prestatienorm.

Met name de eerste twee van deze drie dimensies weerspiegelen onze definitie van productbeleid, zoals we die in deel B en C van dit rapport hebben gegeven: productgericht milieubeleid is beleid dat zich richt op het, in samenspel tussen verschillende ketenpartijen en overige actoren, terugdringen van de milieueffecten van producten die in de verschillende fasen van hun levenscycli optreden. De derde dimensie betreft in zekere zin ook de inclusie van de ontwerpfase in de productzorg. Zo bezien kunnen we stellen dat de drie dimensies tegelijk gelden als criteria waaraan voldaan moet zijn wil daadwerkelijk sprake zijn van volwaardig productbeleid.

Tegelijk zijn deze dimensies ook afzonderlijk relevant voor waterkwaliteitsbeheerders. Zo geven de eerste twee dimensies gezamenlijk aan in welke mate sprake is van een integrale benadering (waarin als het ware vanzelf ook waterrelevante aspecten aan de orde komen), in plaats van een sectorale, compartimentale en lokale benadering (waarin waterrelevante aspecten mogelijk wel, maar allicht ook niet naar voren kunnen komen). En juist ook uit het oogmerk van de problematiek van diffuse bronnen zijn de criteria 2 en 3 van belang; immers, waar op milieuproblemen bij specifieke – diffuse – schakels lastig de vinger te leggen is, kunnen deze via een ketenbenadering en door middel van productinnovatie wel, en op fundamentele wijze, worden aangepakt.³

Een vierde dimensie heeft betrekking op het al dan niet systematische karakter van het productbeleid. Meer systematisch productbeleid bij bedrijven zou betekenen dat deze milieueffecten van producten pro-actief aanpakken, in plaats van op incidentele basis tot probleemoplossing over te gaan. Deze vierde dimensie, die dus rechtstreeks verband houdt met de totstandkoming van de eerder genoemde ‘maatschappelijke arrangementen die een systematische productgerichte milieuzorg tot gevolg hebben’, benoemen we daarom als volgt:

² Het onderscheid tussen een ‘stoffen-’ en een ‘productoriëntatie’ is vooral relevant vanuit waterkwaliteitsoogpunt. Immers: de stoffenoriëntatie is in zekere zin sowieso vereist, willen beleid of maatregelen relevant zijn voor de waterkwaliteit. Vervolgens is het evenwel de vraag of deze stoffenoriëntatie is ingebed in een meer integraal kader (een productoriëntatie).

³ Overigens is een oordeel vanuit een oogpunt van waterkwaliteitsbeheer over de kwaliteit (langs deze dimensies gemeten) van het productgerichte milieubeleid in specifieke gevallen uiteindelijk een beleidsmatig-subjectieve zaak, die tevens zal afhangen van de specifieke risico’s en mogelijkheden die in die omstandigheden aan de orde zijn. Het spreekt voor zich dat we daarover in dit rapport verder geen uitspraken doen.

- (4) **Van incident naar systematiek**; de mate waarin bedrijven meer systematisch productbeleid voeren, in plaats van op incidentele basis aan probleemoplossing te doen.

Om de conclusies van onze analyse overzichtelijk weer te geven sluiten we de afzonderlijke cases af met een tabelsgewijze weergave van de score op deze 4 dimensies (vergelijk onderstaande Tabel 3). Vervolgens presenteren we bij onze analyse in hoofdstuk 3 het geheel van onze bevindingen in een overzichtstabel (Tabel 4).

Tabel 3: De vier dimensies van de analyse

Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
Nee/ja	0, 1 of 2	Nee/ja	Nee/ja
'Nee' als sprake is van een stoffenoriëntatie; 'ja' als een productoriëntatie is waar te nemen	'0' bij een strikte schakeloriëntatie, '1' als men binnen een bepaalde schakel de toepassingen en de milieugevolgen in andere schakels van afstand in beschouwing neemt, en '2' als daadwerkelijk sprake is van samenwerkingsverbanden binnen de keten	'Nee' als de productzorg gericht is op de bewaking van een bepaalde milieukwaliteitsnorm; 'ja' als door middel van productinnovatie naar een verbetering van die norm wordt gestreefd	'Nee' als de productzorg zich beperkt tot de oplossing van een bepaald, incidenteel milieuprobleem; 'ja' als sprake is van een aanhoudende zoektocht naar verbetermogelijkheden

Zicht op relevante actoren en factoren verkrijgen we door enerzijds na te gaan hoe de beleidsarena er uit ziet: welke spelers staan er in het veld? Wiens belangen worden in de onderhavige case geraakt (stakeholders)?; en anderzijds door de voorwaarden te benoemen die in de betreffende case kunnen verklaren waarom het productbeleid op elk van de vier genoemde dimensies meer of juist minder tot ontwikkeling komt.

E1.4 De selectie van de cases

Als groslijst voor de te selecteren cases heeft het overzicht van beleidsarrangementen en voorbeelden gefungeerd die uit de eerste inventarisatie naar voren kwam. Als gezegd hebben we twee typen cases gezocht.

Methoden van productbeleid

Voor de eerste type cases (de beleidsprojecten) leidde dit tot het volgende. We hebben vier redelijk gedocumenteerde cases geselecteerd, waarvan twee betrekking hadden op procesgeoriënteerd systematieken (aangrijpend op het productmanagement-proces), en twee op inhoudelijke systematieken (aangrijpend op de inhoudelijke afweging die wordt gemaakt). Daarbij hebben we methoden van productbeleid gekozen die ook internationaal een zekere status hebben, om ook lessen uit buitenlandse ervaringen mogelijk te maken.

De geselecteerde cases zijn:

- procesgeoriënteerd:
 - productgerichte milieuzorg (PMZ)
 - milieugerichte productontwikkeling (MPO)
- inhoudelijk georiënteerd:
 - levenscyclusanalyse (LCA)
 - labelling

Productbeleid bij de aanpak van specifieke problemen

Bij het tweede type cases (over concrete milieuprobleemoplossing) is vooral geselecteerd op spreiding: cases waar van een zekere mate van systematisch productbeleid sprake is, cases waar effectieve probleemoplossing aan de orde is, en cases waar vooralsnog geen effectief productbeleid van de grond lijkt te komen. Tegelijk hebben we naar materiaal gezocht dat zich direct leent voor beantwoording van de eerste twee hoofdvragen van deze notitie (zie paragraaf 1.2), ofwel, naar cases waar productbeleid zeer effectief (hoofdvraag 1) dan wel een vereiste is (hoofdvraag 2).

Evenals dat voor de andere type cases het geval was, komt uit de groslijst een aantal thema's, sectoren of instrumenten herhaaldelijk naar voren. Optimalisering op de verschillende aspecten leidt tot de volgende selectie:

- Verf
- Eco/bio producten
- Wasmiddelen
- TCO label voor monitors
- Zinken bouwproducten

E1.5 De opbouw van dit deel van het rapport

In het vervolg van dit deel van het rapport beschrijven we achtereenvolgens de vier cases betreffende methoden van productbeleid (PMZ, MPO, LCA en labelling; hoofdstuk E2) en de vijf cases waarbij specifieke milieukwesties aan de orde zijn (verf, wasmiddelen, TCO label, eco/bio producten en zinken bouwproducten; hoofdstuk E3). Elk van de hoofdstukken opent met een korte inleiding op de behandelde materie, waarna de cases volgens een – niet al te rigide gehanteerd – gelijksoortig stramien worden gepresenteerd. Daarbij wordt steeds afzonderlijk stilgestaan bij de posities van de betrokken spelers en bij de voorwaarden voor succes. In de conclusies bij elke paragraaf worden de scores van de cases op de vier in ons analysekader benoemde dimensies zowel in woord als in figuur weergegeven.

In hoofdstuk E4 presenteren we vervolgens een eerste analyse van de beschreven cases. We resumeren kort de scores van de verschillen cases op de verschillende dimensies. Dan gaan we achtereenvolgens in op de rode lijnen die we ontwaren in de sterktes en zwaktes van de beschreven cases. Afzonderlijk bezien we nog de samenloop van systematische benaderingen met gevallen van specifieke milieuprobleemoplossing.

De verdere analyse en beschrijving van de succes- en faalfactoren die we dwars door de cases heen ontwaren, alsook van de rol van de overheid in de verschillende cases, zijn weergegeven in deel C van dit rapport.

E2. Methoden van productbeleid

E2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we achtereenvolgens de vier geselecteerde methoden van productbeleid: productgerichte milieuzorg, milieugerichte productontwikkeling c.q. eco-design, levenscyclusanalyse (LCA) en labelling. De eerste twee methoden zijn aan te duiden als voorbeelden van een ondernemingsgerichte benadering. Bij deze benadering worden de producten van individuele ondernemingen beschouwd, en is die onderneming het aanspreekpunt voor vermindering van de milieueffecten van die producten. Omdat die effecten op verschillende plekken in de productketen kunnen ontstaan, is een alternatief om partijen uit de keten bij elkaar te brengen om de milieueffecten van een product terug te dringen. Dit noemen we een *ketengerichte benadering*. De andere twee methodieken lenen zich mede voor een aanpak volgens deze benadering.

E2.2 Productgerichte milieuzorg

Historie

Hoewel al in de jaren zeventig werd gewezen op de noodzaak productbeleid te ontwikkelen om schadelijke milieueffecten tegen te gaan, is het PMZ-concept volgens De Bakker [2001] relatief jong. Zijn definitie van Product Oriented Environmental Management (POEM) luidt: *“een systematische benadering van het organiseren van een onderneming zodanig dat het verbeteren van de milieuperformance van de producten gerekend over de gehele product levenscyclus, een integraal onderdeel van de werkwijze en strategiebepaling is”* [De Bakker, 2001: 12]. Binnen de chemische industrie maakt POEM onderdeel uit van het zogenaamde Product Stewardship, dat weer deel uitmaakt van het zogenaamde ‘Responsible Care’-programma.

In het Nederlands beleid kwam “productgerichte milieuzorg” (PMZ) voor het eerst in 1990 naar voren in het NMP+. Daarbij was informatieverstrekking het hoofdthema. Direct na publicatie ontstond een debat dat werd ingegeven door het standpunt van VNO-NCW dat het gekozen instrumentarium te veel een vorm van directe regulering was. Drie jaar later komt over dit onderwerp de Nota Product en Milieu [VROM, 1993] naar buiten. Na het verschijnen daarvan werd door een nieuwe regering een meer coöperatieve benadering gekozen, zo kwamen onder meer voor bedrijven subsidies ter beschikking. In het kader van het zgn. PMZ beleid wordt gestreefd naar het *‘stimuleren van de ontwikkeling en introductie van een proces van continue verbetering van producten op een zodanige wijze dat milieueffecten van producten worden beheerst, verminderd en waar mogelijk worden voorkomen’* (Brief van de Minister van VROM aan der Tweede Kamer, 1997). Kort samengevat moet dit uiteindelijk tot een situatie leiden waarin ondernemingen voortdurend bij de ontwikkeling van nieuwe producten milieuaspecten als integraal onderdeel van hun afwegingen laten meespelen.

Aan het productgerichte milieubeleid werden in het tweede deel van de jaren negentig niet veel nieuwe elementen toegevoegd. Uitzondering waren het door het NMP3 naar voren gebrachte dematerialisatieaspect en de door de Nota Milieu en Economie voorziene “ontkoppeling”. Het laatste concept, dat doelt op een verminderde hoeveelheid milieubelasting per eenheid te produceren nieuw product had voor het productbeleid twee concrete effecten:

- diensten kunnen worden gezocht als mogelijke vervangers van producten;
- het aankoopbeleid van de overheid moet rekening gaan houden met de milieugevolgen van inkopen.

Tussen 1996 en 1998 werd een groot aantal workshops, demonstratieprojecten en experimenten in bedrijven gedaan, om het concept PMZ handen en voeten te geven [De Bakker, 2001: 43]. Dit mondde in 1998 uit in een werkgeversnotitie met de veelzeggende subtitel “de eerste stappen op weg naar een product dat het milieu minder beïnvloedt” [VNO-NCW, 1998].

Het bedrijfsleven heeft haar aanvankelijke verzet tegen de informatieverplichtingen de laatste jaren enigszins laten vieren. Juist doordat er op allerlei plaatsen en om verschillende redenen steeds meer informatie over producten en materialen verzameld wordt, ontstaan er initiatieven om ook iets met die informatie te gaan doen. Vooral de bouwsector loopt hier voorop. Hoewel nog niet direct gericht op de hele keten, is van de toeleverende bedrijven aan de bouw een overzichtelijk bestand van milieurelevante productinformatie beschikbaar. Dit vanuit de sector zelf afkomstige initiatief vindt gretig aftrek bij de bouwbedrijven. Voor het midden- en kleinbedrijf is inmiddels het zogenaamde "PMZ-Instapmodel voor MKB" tot stand gekomen. Hierbij speelt met name ook de relatie met ISO 9000 en met milieuzorgsystemen een rol.

In het algemeen kan worden vastgesteld dat het bedrijfsleven positief staat tegenover PMZ. Probleem blijft dat het niet eenvoudig is aan te geven wat de directe winst is die uit PMZ-toepassing volgt.

Spelers

Internationaal zijn multinationale ondernemingen en milieuafdelingen van internationale organisaties, evenals EU, EPA, ISO en in zekere zin de VN de belangrijkste spelers rondom dit thema. Grootste spelers in het Nederlandse veld zijn VROM en VNO-NCW. Met input van grote ondernemingen als DSM, Philips, IBM, 3M, Xerox etc. bepalen zij de hoofdlijnen van ontwikkelingen op dit terrein. Op deelterreinen zijn andere bedrijfsorganisaties van belang, zoals de VNCI voor zover het product procurement in de chemische industrie betreft.

Overheden en het 'algemene publiek' spelen een voor een belangrijk deel passieve maar niettemin zeer belangrijke rol, in de zin dat het bedrijfsleven de productgerichte milieuzorg mede inzet met de bedoeling het publieke vertrouwen te (her) winnen. Daarnaast treffen diverse overheden wel ook stimulerende maatregelen, zij het dat zorgvuldig bewaakt wordt niets af te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijven. De milieubeweging stelt zich in het algemeen op het standpunt dat PMZ een zaak is van de bedrijven zelf. Zij staat niet onwelwillend tegenover het verschijnsel, maar ziet in het veelal niet verplichtende karakter ervan een structurele zwakte van het concept, terwijl het in haar ogen bovendien afleidt van de risico's en milieuschade die in feite aan de orde zijn.

Succes- en faalfactoren

De stimulerende en op interactie gerichte benadering die in Nederland sinds 1997 wordt toegepast, kan als voorwaarde voor succes worden beschouwd. De 50% subsidieregeling geldt als een belangrijke stimulans. Met name door de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven kon het concept PMZ incrementeel verder worden ontwikkeld. Gezamenlijk werden richtlijnen opgesteld [VROM, 1999a]. Hoewel concrete milieuresultaten minder eenvoudig te identificeren zijn, kan toch gesproken worden van successen. Positieve resultaten hiervan moeten vooral in indirecte zin worden begrepen, waarbij gedachtevorming over mogelijke milieu- en gezondheidsschade door producten een belangrijke verworvenheid is.

De belangrijkste redenen voor bedrijven om mee te doen aan PMZ is de wens competitieve voordelen te behalen. Zo noemt Wijnen (in EC [2001]) als één van de uitkomsten van een evaluatie van 60 van de ongeveer 100 gesubsidieerde PMZ-projecten dat: grote ondernemingen PMZ vooral zien als een strategische uitdaging, kleine als het anticiperen op regelgeving. Voorts spelen nieuwsgierigheid naar de milieugevolgen van producten een rol, terwijl vervolgens het streven de milieuschadelijkheid ervan te verminderen reden is het project door te zetten. Bij Brezet e.a [2000] vinden we soortgelijke overwegingen. Ze noemen financiële voordelen, het verkrijgen van informatie over nieuwe ontwikkelingen, juridische druk en potentiële milieu-innovaties.

Wat bevordert het welslagen van een PMZ initiatief in en om ondernemingen? Wijnen (in EC [2001]) noemt 'commitment' vanuit het management als noodzakelijke voorwaarde; PMZ kan niet los staan van andere processen in de onderneming. En ook een kwaliteitszorgsysteem met certificering (ISO) bevordert PMZ.

Belemmeringen worden, aldus Brezet e.a [2000], vooral gevormd door de offers in tijd en financiën die nodig zijn, en in mindere mate problemen bij het vinden van de juiste informatie, met het organiseren in de praktijk en met een tekort aan geschikte werktuigen en instrumenten. Wijnen (in EC [2001]) noemt nog het gegeven dat invloed op de andere schakels van de keten niet eenvoudig is voor een individuele onderneming, dat economische effecten van het meedoen aan PMZ moeilijk inzichtelijk zijn te maken, en dat directe “deliverables” van PMZ voor de buitenwereld niet aanwezig zijn.

Conclusie

Het concept van ‘productgerichte milieuzorg’ biedt bedrijven een hulpmiddel voor systematische aandacht voor en verbetering van de milieuprestatie van producten. Daarmee helpt PMZ de aandacht in de milieuzorg van bedrijven te verleggen van stoffen naar producten, en van binnen (het technisch-functionele ontwerp) naar buiten (de toepassing van de producten en de daardoor veroorzaakte milieubelasting). Er zijn echter slechts beperkt voorbeelden voorhanden waarbij die naar buiten gerichte blik ook daadwerkelijk leidt tot verdergaande contacten binnen de keten. Ook leidt PMZ maar in weinig gevallen daadwerkelijk en zichtbaar tot innovaties. Veelal is primair sprake van het beheersen en gra- dueel verminderen van milieubelasting van producten, zelden is sprake van een verdergaande milieuin- novatie. Tenslotte geldt weliswaar dat PMZ binnen bedrijven de aandacht voor de milieuprestan- ce naar een meer systematisch niveau trekt – maar dit geldt slechts voor een beperkt aantal bedrijven, en niet zelden ook voor een eindige periode.

Kortom: op grond van deze overwegingen komen we tot de volgende scores op de vier door ons on- derscheiden dimensies.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
PMZ	Ja	1*	Nee	Ja

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E2.3 Milieugerichte productontwikkeling

In Nederland is het concept Milieugerichte Productontwikkeling (MPO) primair afkomstig van de Rijksoverheid, i.c. de Ministeries VROM en EZ. In december 1993 verscheen als gezamenlijke pro- ductie van deze Ministeries de nota Product & Milieu. Hierin wordt een nieuw accent in het milieube- leid van de rijksoverheid gepresenteerd, gericht op het stimuleren van MPO. Een belangrijk streven van dat beleid is om bedrijven bij het ontwerpen van producten rekening te laten houden met de mili- eueffecten in elke fase van de gehele levenscyclus van een product, van de wieg tot het graf, oftewel van het grondstofgebruik, de productie, de distributie, de afdanking of het hergebruik van het product. Het nieuwe beleidsaccent was vooral gelegen in het feit dat men middels het milieukundig herontwer- pen van het product en het betrekken van alle actoren in de gehele productketen (de integrale ketenbe- nadering) de milieubelasting tracht te reduceren.

Eén van de eerste programma’s die vanuit het MPO-beleid is opgestart, is het project ‘Promise’, ‘pro- ductontwikkeling met milieu als innovatiestrategie’. Dit project was een samenwerkingsproject van 12 Nederlandse organisaties onder coördinatie van het Rathenau Instituut. In het kader van het Promise project zijn 8 MPO-demonstratieprojecten uitgevoerd bij grotere product specificerende bedrijven,⁴ is voorlichtingsmateriaal ontwikkeld, is een Handleiding MPO opgesteld en zijn meerdere workshops en onderzoeken uitgevoerd. In 1994 wordt in een afsluitend advies aan het parlement geconcludeerd dat ‘productontwikkeling met milieu als innovatiestrategie een kansrijke optie is voor het productbeleid’. Deze aanbeveling heeft geleid tot het (door de genoemde Ministeries geïnitieerde) ‘EcoDesign- project’, in de vorm van zogenaamde bedrijfsgerichte interventies bij individuele MKB-bedrijven

⁴ Dat wil zeggen: bedrijven die daadwerkelijk uitmaken aan welke specificaties producten moeten voldoen. Veelal zijn ook de bedrijven die de producten ontwerpen en op de markt zetten, maar soms gaat het hier ook om grootafnemers die niet zèlf alle R&D uitvoeren maar die wèl de producten van hun toeleveranciers dwingend specificeren (vgl. Albert Heijn of grote autofabrikanten).

alsook een gerichte stimulering gedurende 4 jaar van eco-design activiteiten bij Philips. De eco-design activiteiten gingen van overheidswege vergezeld van diverse stimuleringsmaatregelen (zoals een MPO kredietregeling).

Waar het gaat om de MPO- en ecodesign methodiekontwikkeling speelt het bedrijfsleven hoofdzakelijk een passieve of volgende rol. Veelal komt zij in beweging in reactie op initiatieven van overheidszijde dan wel van door de overheid ingeschakelde tussenpersonen (zoals de Promise-onderzoekers of de innovatiecentra, later Syntens). Ook ontstaat er uit concurrentieoverwegingen beweging bij andere bedrijven (zoals Sony) in reactie op de eco-design activiteiten van Philips (zie Le Blansch et al., 2000). Een uitzondering is het bekende 3P-initiatief van het Amerikaanse chemische concern 3M ('Pollution prevention pays'), waar men er in slaagde om het uitgangspunt dat milieupreventie geld opbrengt in de praktijk middels een programmatische aanpak tot tastbaar resultaat te laten leiden. In Frankrijk is vanuit de automobielenindustrie bij 300 van de toeleveringsbedrijven het EDIT (Eco-design Interactive Tools)-project gestart. Hierbij wordt een database opgericht met alle stoffen in de gebruikte materialen om de milieueffecten van de producten in de levenscyclus te kunnen inschatten (Jallon, in: EC [2001]). Bij deze laatste 'uitzonderingen' lijken pogingen om zich in positieve zin van de concurrentie te onderscheiden samen te kunnen gaan met milieu-initiatief. Veelal spelen bij dergelijke pogingen individueel ondernemer- en leiderschap een belangrijke rol.

De effecten

De verschillende eco-design programma's en cases leveren diverse mooie voorbeelden op van tot de verbeelding sprekende milieu-innovaties. Dit geldt voor het Promise project, en bijvoorbeeld ook voor het IC-ecodesign project dat op het MKB is gericht. Deze voorbeelden met 'substantiële verbeteringen' vormen echter een niet-representatieve voorhoede; voor de meeste bedrijven geldt dat ze meer bescheiden en voorzichtige eerste stappen hebben gezet (Meijkamp et al. 1999). Daarnaast is in het evaluatierapport te lezen dat door het project het 'MPO-bewustzijn' bij MKB bedrijven flink is gestegen, veelal ook hun economische positie is verbeterd, en tevens de kennisinfrastructuur voor milieugerichte productontwikkeling is versterkt.

Bij Philips, zo wordt in het evaluatierapport over Philips Ecodesign geconstateerd (Le Blansch, 2000, 4) is een 'breed scala aan technische, organisatorische en methodische projectresultaten' gesorteerd, die 'aantoonbaar hebben bijgedragen tot een verminderde aantasting van het milieu'. Ook is binnen de organisatie een verhoogd milieubewustzijn ontstaan, welke tevens zijn vertaling heeft gekregen in procedures en richtlijnen. "Philips is qua eco-design bij de wereldtop gaan behoren. De methoden die Philips toepast zijn beschikbaar gekomen voor andere bedrijven, terwijl er tevens toe is bijgedragen dat milieukwaliteit van producten een factor in de concurrentie is" (idem).

Het is echter de vraag hoe lang deze resultaten zullen beklijven. In het genoemde Philips eco-design evaluatierapport worden hierbij enige kanttekeningen geplaatst, terwijl het wegvallen van overheidssteun voor eco-design voor het MKB volgens Meijkamp et al. (1999, 43 e.v.) ertoe zal leiden dat 'het MKB een springplank zal missen', er 'nog meer gaten zullen vallen bij de stimulering van MPO', 'het kennisnetwerk afbrokkelt', 'de implementatie van MPO in het MKB zal afbrokkelen' en 'de barrières voor implementatie van MPO moeilijker te slechten zullen worden.'

Voorwaarden voor succes

Eerder bleek al uit een evaluatie van Ecodesign-projecten dat bedrijfseconomische voordelen (via markt, imago of kostprijs) de belangrijkste drijfveer voor deelname door bedrijven aan dit beleidsproject zijn [Meijkamp e.a., 1999: 26]. Toch noemde ook nog 21 % van de bedrijven wet- en regelgeving als belangrijkste reden.

Crul [1996: 85 e.v.] noemt maar liefst vijftien belemmeringen voor milieugerichte productontwikkeling. Hij deelt deze in in vijf categorieën, waarvan de eerste wordt aangeduid als *Belemmeringen bij visieontwikkeling, beleid en strategie*. Belemmeringen die hier een rol spelen zijn: (1) een visie op milieugerichte productontwikkeling ontbreekt bij bedrijven; (2) er is een beperkte bereidheid om initiatieven te nemen zonder inzicht in toekomstig overheidsbeleid; (3) bedrijven formuleren geen pro-

actief beleid op de lange termijn en kiezen voor een ad hoc korte-termijnaanpak; en (4) milieugerichte productontwikkeling wordt niet gedragen door het management en vormt geen integrale bedrijfsactiviteit. Een volgende categorie belemmering wordt betiteld als *Belemmeringen bij doelvindings- en ontwerpfasen*. Het gaat hier om de volgende belemmeringen: (5) de doelvinding voor milieugerichte productontwikkeling is sterk ingeperkt (waarmee wordt bedoeld op de beperkte set van criteria waaraan de waarde van productontwikkeling wordt afgemeten); (6) gebrekkig inzicht in de kosten en baten van milieugerichte productontwikkeling maakt veel potentiële verbeteringsrichtingen onmogelijk; (7) bestaande eisen en certificeringen ten aanzien van kwaliteit en veiligheid belemmeren milieuverbetereingen; (8) het inbrengen van limiterende milieueisen in een creatief en praktisch ontwerpproces is moeilijk; en (9) andere criteria in de ontwerpfasen (zoals economische, technische of operationele) zijn meestal harder dan milieucriteria, waardoor veel verbeteropties worden afgewezen. De derde categorie betreft de *Realisering en marketing*. Belemmeringen die spelen: (10) inzicht in de rol van milieueigenschappen van een product op toekomstige markten ontbreekt, en (11) milieugerichte productontwikkeling en marketing zijn onvoldoende geïntegreerd. In de categorie *Ketenaspecten* worden als belemmeringen genoemd: (12) De benodigde ketenorganisatie en –afstemming ontbreekt, en (13) het bedrijf moet nieuwe “bedrijfsvreemde” activiteiten aangaan. En ten slotte zijn er de belemmeringen die *Informatieaspecten* betreffen, zoals (14) het ontbreken van snel toepasbare, algemeen geaccepteerde methoden, en van (15) betrouwbare databases van milieugegevens.

Deze belemmeringen hebben specifiek betrekking op MPO, wat als een variant van Eco-Design kan worden gezien. Uit een studie naar ecodesign bij Philips destilleren Le Blansch e.a. [2001: 20 e.v.] een aantal prominente factoren die van invloed zijn op het succes in deze case. Deze factoren hebben dus betrekking op een grote, multinationale onderneming in een hightech sector. Als slaagfactoren identificeren zij: koppeling met potentiële bedrijfseconomische voordelen; externe uitstraling voor het bedrijf; aansluiting bij bestaande processen en geldstromen; beschermde status projectontwikkeling; en de beschikbaarheid van subsidie. Als faalfactoren gelden binnen de onderzochte casus: de beperkte rol die het milieu speelt binnen het bedrijf; de concurrentie op de interne markt van projecten, en het gebrek aan personele middelen.

Conclusies

Duidelijk is dat MPO en eco-design op het niveau van de afzonderlijke productinnovaties herhaaldelijk tot succes hebben geleid. Daarbij gaat het om innovaties die velerlei aspecten van producten raken, en die betrekking hebben op verschillende fasen van de levenscyclus. In die zin is er zeker geen sprake van een dominante focus op stoffen. MPO en eco-design leiden echter zelden tot verdergaande samenwerking binnen ketens. Eco-design is veelal een activiteit van een ‘zelfspecificerend’ (zie voetnoot 4) industrieel bedrijf dat zich nader op alle levensfasen van zijn product oriënteert, zonder zich evenwel nader met de betrokkenen in deze verschillende fasen in te laten.

De meest evident zwakke stee van MPO en eco-design zit hem evenwel in het hoofdzakelijk incidentele karakter ervan. Externe stimulansen (in de regel in de vorm van positieve prikkels van overheidswege) brengen bedrijven ertoe om het productenpakket door te (laten) lichten of innovatietrajecten op te tuigen. Met name bij het MKB is geconstateerd dat dit in eerste instantie tot bescheiden en voorzichtige stappen leidt, waarbij vooral de korte termijn verbeteropties worden geïmplementeerd. In de evaluatie van het IC-ecodesign project valt te lezen dat stopzetten van de stimuleringsactiviteiten door de overheid er (n.b.!) *onder meer* toe zal leiden dat ‘de implementatie van MPO [...] tot stilstand [zal] komen binnen het MKB’ (Meijkamp et al., 1999, 42). Bij Philips wordt wél geconstateerd dat ‘interne procedures en richtlijnen voor productontwerp in milieuvriendelijke richting zijn bijgesteld, en dat er indicaties zijn dat zowel personeel als management het meer normaal zijn gaan vinden dat bij productontwikkeling tevens aandacht aan het milieu wordt besteed’ (Le Blansch et al., 2000, 4). Tegelijk wordt echter aangetekend dat Philips haar voorttrekkersrol inmiddels laat vieren, en dat geluiden opgaan waaruit spreekt dat overheidssteun een noodzakelijke voorwaarde zou zijn voor meer intensieve milieuactiviteiten bij Philips. Alles overziend is het, kortom, maar de vraag of MPO en eco-design leiden tot een meer systematische en minder incidentele aandacht voor milieu bij productontwerp.

Al met al komen wij zo tot de volgende scores op de vier door ons onderscheiden dimensies.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
MPO	Ja	1*	Ja	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E2.4 Levenscyclus analyse

Een belangrijk instrument om de integrale milieubelasting van een product door te rekenen betreft de *Levens Cyclus Analyse (LCA)*. Deze methodiek is in de jaren negentig ontwikkeld omdat bij beleidsmakers en ondernemingen in verschillende landen de behoefte bestond om te komen tot een objectieve maatstaf voor de milieueffecten van producten. Wetenschappers hadden hiertoe reeds aanzetten gemaakt, en mede gestimuleerd door overheden is in een internationaal gecoördineerde actie een LCA-standaard ontwikkeld, waarbij voor Nederland het Centrum voor Milieukunde (CML) van de Universiteit Leiden betrokken was.

Nadat de door het CML opgestelde handleiding LCA in het Engels was vertaald, kreeg de methodiek wereldwijd veel belangstelling. Het resulteerde onder meer in de op de praktijk gerichte handleiding "LCA voor beginners". Deze in het kader van Novem/Nationaal Onderzoeksprogramma Hergebruik Afvalstoffen tot stand gekomen publicatie werd eveneens in het Engels vertaald. Nadat deze door VROM via UNEP verspreid kon worden, kwam het onderwerp LCA ook bij beleidsmakers op vele plaatsen in de wereld hoog op de aandachtspuntenlijst te staan.

Sindsdien hebben de ontwikkelingen zich vooral toegespitst op de getalsmatige weergave van de LCA-methodiek in een eco-indicator. Voor eenheden van vele soorten grondstoffen, halffabrikaten en producten is inmiddels een indicatie beschikbaar van de totale milieubelasting. De door het bureau PRE in samenwerking met Zwitserse onderzoekers opgestelde "Eco-indicator 99" wordt veel gebruikt in het MKB. Maar ook sommige grotere bedrijven, zoals in het bijzonder Philips ondersteunen de indicator. Ondanks de wetenschappelijke vraagtekens die worden gezet bij een milieubelasting die wordt verengd tot één getal, zien branches de eco-indicator vaak als een noodzakelijk onderdeel van PMZ-handleidingen. Het door het adviesbureau PRE ontwikkelde software programma "LIMA-PRO" (5e versie) is inmiddels het meest verkochte LCA-programma ter wereld.

De LCA handleiding van het CML mag zich in een vergelijkbare populariteit verheugen. De herziening die in 1997 is begonnen, resulteerde in 2001 in een Nederlandse en Engelse versie die door Kluwer in boekvorm wordt uitgegeven. Hoewel ook gedacht is aan een herziening van "LCA voor beginners", zal voorlopig worden volstaan met een inleidende brochure. Deze brochure, getiteld 'Milieuge-richte Levenscyclusanalyse (LCA)' [Dutilh, 2001] is in 2001 van de persen gerold.

Op Europees niveau speelde de *Groupe des Sages* een rol in de ontwikkeling van LCA methodologie, namelijk via SETAC (Society for Environmental Toxicology and Chemistry), en ISO (International Standardisation Organisation). De ontwikkeling van de sleutelcriteria voor de wetenschappelijke analyse en de vertaling hiervan naar beleidsniveau werden hier krachtig ondersteund. Crul [1994: 25] geeft een definitie van LCA waarover internationaal consensus bestaat: een systematische analyse en beoordeling van de milieu-impact van een product, waarbij de gehele levensloop van het product in beschouwing wordt genomen.

Rond deze methodiek bestaat dus een netwerk van onderzoekers en gebruikers, waarin de resultaten en verdere verbetering van de methodiek worden besproken. Alhoewel er een internationale standaard is blijven er verschillende problemen. Sommige milieueffecten kunnen bijvoorbeeld niet worden meegenomen omdat ze onzeker of niet kwantificeerbaar zijn.⁵ Ook het voorzorgbeginsel valt niet onder de

⁵ Dit kan bijvoorbeeld de waterkwaliteit betreffen, in gevallen waar geen gegevens over de schadelijke eigenschappen van stoffen bekend zijn. Dit is een voorbeeld van een geval waar de momenteel lopende beleidsvernieuwing in het stoffenbeleid (SOMS; Strategie Omgaan met Stoffen) uitkomst kan bieden.

ecoprofielen die uit een LCA komen. Verder blijft de afweging van verschillende milieueffecten een (inter-)subjectieve beslissing. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde effecten (bijvoorbeeld naar water) uit zo'n afweging als minder belangrijk naar voren komen.

Om deze redenen kan een LCA slechts gezien worden als middel bij de besluitvorming rond andere beleidsinstrumenten. "LCA is only a decision support tool; it cannot replace actual decision making".

Conclusie

Een LCA is bij uitstek een instrument om de milieu-impact van een product in alle stadia van zijn levenscyclus en in alle compartimenten te bezien. Daarmee brengt een LCA zonder meer een product-in plaats van een stoffenoriëntatie. Ook brengt ze een ketenperspectief, zij het dat dit in eerste aanleg een strikt analytisch perspectief is. De uitkomst van een LCA kan helpen om keteninteracties inhoud te geven – maar deze interacties maken zelf van de LCA geen deel uit. Ook leidt een LCA op zichzelf niet tot innovatie. Ze dient er immers vooreerst toe de huidige eigenschappen van een product te doorgronden, ze bevat geen normatief kader waaraan de wenselijkheid van bepaalde innovaties is af te lezen. Sterker nog: een LCA kan door bedrijven gebruikt worden om de belangrijke potentiële winstpunten voor het milieu te identificeren, maar er zijn ook diverse gevallen bekend waarbij de LCA defensief wordt gebruikt in discussies tussen bedrijven en bijvoorbeeld milieuorganisaties.

En tenslotte is een LCA een eenmalige gebeurtenis. Uiteraard kan eenieder beslissen aan de lopende band LCA's te gaan uitvoeren – maar daarmee is de LCA zelf nog niet een middel voor een minder incidentele (hier: op het afzonderlijke product gerichte) en meer systematische oriëntatie.

Al met al komen wij zo tot de volgende scores op de vier door ons onderscheiden dimensies.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
LCA	Ja	1*	Nee	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E2.5 Labelling

Inleiding

Labelling is een manier om producten te onderscheiden waarbij op of bij het product gerichte informatie wordt gegeven aan de consument met het doel hem te waarschuwen, te informeren of te overtuigen van de kwaliteiten van het product. Labels kunnen zowel gericht zijn op consumenten als op professionele gebruikers.

Adolf e.a. [1991] onderscheiden op grond van de doelstelling drie soorten labels:

1. *positieve labels*, die de kwaliteiten van een bepaald product of stof op een specifiek terrein benadrukken;
2. *negatieve labels*, die waarschuwen voor schadelijke aspecten; en
3. *informatielabels*, die specifieke informatie over het aangeboden product geven waarmee het onder meer kan worden vergeleken met alternatieven.

Het onderscheid tussen met name het informatielabel en het positieve dan wel negatieve label is echter vloeïend, aangezien 'neutrale' informatie vaak ook een beïnvloedingsdoel kan dienen.

Een ander onderscheid dat wel wordt gemaakt is dat tussen '*labels*' en '*keurmerken*' [Van Alphen, 2000]. Van *keurmerken* is in deze indeling sprake in een wel/niet situatie: als een product getoetst is door de certificeringorganisatie van het keurmerk en voldoet aan de eisen die aan het keurmerk gesteld worden kan dit product het bijbehorende beeldmerk dragen. Als een product geen keurmerk draagt kan dat dus betekenen dat het product niet voldoet aan de eisen, of dat het niet gekeurd is. In het geval van een *labelsysteem* krijgen, volgens deze indeling, alle producten een label dat informatie verschaft over

de te verwachten prestaties. Een voorbeeld hierbij is het energielabel voor witgoed, waarbij alle producten ingedeeld zijn in energiegebruikclassen van A tot en met G.

Daarnaast is het nuttig om een onderscheid te maken naar *wettelijk verplichte* keurmerken of labels en *niet verplichte* keurmerken/labels. In het eerste geval is de overheid drijvende kracht achter het keurmerk, in het tweede geval gaat het om een privaat initiatief dat al dan niet ondersteund wordt door de overheid. Duidelijk is dat negatieve labels over het algemeen samenhangen met wettelijke verplichtingen, terwijl positieve labels vaak een privaat initiatief zijn, ondernomen door fabrikanten die hun product vanuit commercieel oogpunt willen onderscheiden.

In dit verband valt ook te constateren dat negatieve labels vaak⁶ verbonden zijn aan (gevaarlijke, bijtende, ontvlambare, etc.) *stoffen*, terwijl de positieve labels meestal gekoppeld zijn aan (consumenten) *producten*. Gezien de focus van het onderzoek zal in het navolgende daarom de nadruk liggen bij positieve en informatie productlabels. Over het algemeen zal in de tekst gebruik gemaakt worden van het koepelbegrip 'labels', maar waar nodig zal een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende hierboven onderscheiden categorieën labels c.q. keurmerken.

Historie

Labelling kwam voor het eerst tot ontwikkeling aan het begin van de vorige eeuw, toen de eerste samenwerkingsverbanden in de landbouw voor biologische, biodynamische en ecologische productiemethoden met een speciaal zegel de positieve eigenschappen van hun producten naar de consument communiceerden. Pas in de laatste decennia van de twintigste eeuw werden in het kader van het stoffenbeleid ook diverse negatieve productlabels geïntroduceerd, die op last van overheden informeerden over schadelijke aspecten van verschillende categorieën stoffen (brandbaar, toxisch, bijtend, etc.).

In de jaren zeventig ontstonden de eerste initiatieven om andere dan landbouwproducten van positieve labelling te voorzien. In Europa namen met name de Duitse *Länder* in eerste instantie initiatieven om eigen milieulabels in te stellen. In 1977 stelden de ministers van milieuzaken van de deelstaten voor samen te werken en één overkoepelend milieukeurmerk te introduceren. Gebaseerd op het VN-teken werd in officiële termen het 'Umweltzeichen', in spreektaal "Der Blaue Engel" (The blue eco-angel), ingevoerd. Sinds 1986 is ook het federale ministerie van milieuzaken in Duitsland bij de regelgeving rondom dit keurmerk betrokken.

Producenten kunnen binnen het systeem van het 'Umweltzeichen' op vrijwillige basis een verzoek indienen bij een door de staat ingestelde "Jury Umweltzeichen", om de blauwe engel te mogen afdrukken op hun producten. De producten moeten hiertoe aan diverse per productcategorie ontwikkelde criteria voldoen, waardoor ze vergeleken met andere producten en over de gehele levenscyclus betere milieuprestaties leveren. Inmiddels zijn meer dan 3000 producten, van zo'n 800 producenten (17% niet-Duits) en verspreid over vele tientallen productgroepen, voorzien van het beeldmerk [BE, 2001].

In Nederland werd in 1993 in de nota Product en Milieu het voornemen geïntroduceerd om integrale productinformatie op het etiket van producten te laten opnemen. Gezien de verwachte hoge kosten en technische problemen (hoe integrale productinformatie aan te brengen op kleine producten?) is een dergelijke (verplichting tot) integrale productinformatie echter nooit tot stand gekomen. Er was bovendien weerstand omdat bij het bedrijfsleven het gevoel bestond dat de productinformatie ook gebruikt zou gaan worden voor het vaststellen van productnormen.

Wel is er op dit moment een groot aantal positieve (milieu)productlabels in omloop en dit aantal lijkt nog steeds groeiende. Een recent onderzoek van de Alternatieve Konsumentenbond [AKB, 2001] leverde een aantal van circa 130 groene beeld- en keurmerken op (die milieucriteria hanteren als onderscheidingskenmerk), 100 ideële keurmerken (met milieu-, dierenwelzijns- en sociale criteria) en 50

⁶ In bepaalde gevallen wordt dit soort labels evenwel vooral als informerend gezien, en worden ze geacht de afnemer duidelijk te maken hoe deze met de stoffen om dient te gaan voor wat betreft opslag en bijvoorbeeld voorzieningen voor werknemers.

groene merknamen (gehanteerd door producenten om hun product een 'groene' suggestie mee te geven zonder dat hieraan duidelijke milieubeoordelingscriteria verbonden zijn).

Achterliggende factoren bij deze groei zijn enerzijds de nog steeds toenemende productdiversiteit als geheel, anderzijds de wens van producenten om zich positief te onderscheiden door aan te sluiten bij de heersende consumentenbelangstelling voor milieu, natuur en gezondheid in het algemeen. Daarnaast speelt labelling in toenemende mate een rol als alternatief voor door de overheid bepaalde regels en kwaliteitscriteria, die als gevolg van de trend naar deregulering en marktwerking meer op de achtergrond komen te staan.

De groei van het aantal direct of indirect op milieuaspecten gerichte labels heeft zelfs zodanige vormen aangenomen dat er recent stemmen op gaan om een 'wildgroei' van labels te beperken [AKB, 2001]. Deze roep heeft echter tot dusver nog niet geleid tot overheidsmaatregelen in deze richting. Wel lijkt er van overheidswege in Nederland op het moment een zekere huiver te bestaan om nieuwe labels te ondersteunen.

Naast een toename in het aantal op nationaal niveau, valt de laatste jaren ook een trend naar schaalvergroting bij labels waar te nemen. Waar landen of regio's eerst ieder hun eigen label introduceerden heeft de Europese Commissie nu eveneens het initiatief genomen. Dit gebeurt sinds 1992 met een eigen Europees milieukeur, de in 2000 herziene "ecoflower". Het label richt zich vooralsnog op non-food producten. Het aantal deelnemers aan dit Europees ecokeur is echter vooralsnog beperkt. Volgens de website hebben per juli 2001 in totaal 83 bedrijven voor rond 350 producten een Europees ecolabel verkregen. In annex E1 bij dit deel van het rapport is een overzicht opgenomen van de productgroepen waarvoor een Europees ecolabel geldt.

Productgroepen

Er bestaat een zeer uitgebreide lijst van producten waarvoor enigerlei vorm van ecolabel of milieukeur is ontwikkeld. Het grootste aantal labels is te vinden binnen de food sector, maar ook binnen de non-food is het aantal producten met ecolabels groeiende. Naast de labels die zijn gericht op specifieke productgroepen bestaan er ook meer overkoepelende labels die bedoeld zijn voor meerdere productcategorieën. Vaak is de reikwijdte van deze labels beperkt tot nationaal niveau. In annex E2 is een groot aantal van deze voorbeelden weergegeven.

Opvallend is dat er geen keurmerken zijn die zich specifiek op water richten. Uitzondering is volgens het onderzoek van de Alternatieve Konsumentenbond [2001] het KIWA laagverbruiklogo. Hierbij gaat het echter om waterbesparing, en niet zozeer om waterkwaliteitsaspecten. Een andere uitzondering (die wel ten dele op waterkwaliteit is gericht) is het wasmiddelenlogo, waarmee bedrijven aangeven het initiatief van de wasmiddelindustrie om de milieueffecten van wassen te reduceren te ondersteunen. De labels met waarschuwingssymbolen hebben wel deels betrekking op waterkwaliteit, bijvoorbeeld afbreekbaarheid en aquatische toxiciteit.

Voor zover labels zich op meerdere milieuaspecten of criteria richten (energie, biodiversiteit, dierenwelzijn, etc.) is het onduidelijk of daarbij ook gekeken wordt naar effecten op waterkwaliteit. De indruk bestaat echter dat waterkwaliteitsaspecten niet of nauwelijks een rol van betekenis spelen bij het verlenen van de keurmerken.

Opmerkelijk is verder dat alle labels zijn ontwikkeld voor materiële goederen. Diensten vallen er in de praktijk voorlopig buiten, hoewel de herzieningen in het Europees ecolabel hierin verandering proberen te brengen.

Kader: Het Duitse 'Wassergefährdungsklassen' systeem

In Duitsland dienen – op grond van de '*Verwaltungsvorschrift wassergefährdende Stoffe*' (*VwVws*) – alle stoffen en preparaten ingedeeld te zijn in een '*Wassergefährdungsklasse*' (*WGK*), ofwel een 'watergevaarlijkheidsklasse' (voorschrift op federaal niveau). De informatie over de WGK dient bij de stof, het preparaat of het product meegeleverd te worden. Er zijn vier WGK categorieën:

- Geen gevaar voor het water - geen klasse
- Lage water gevaarlijkheid - WGK 1
- Hoge water gevaarlijkheid - WGK 2
- Zeer hoge water gevaarlijkheid - WGK 3

In de '*Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen*' (*VAWs*) (vastgelegd op *Länder*-niveau – en naar verluidt op redelijk uniforme wijze) zijn eisen vastgelegd aan installaties en fabrieksgebouwen ('*Anlagen*') voor de wijze waarop deze ingericht moeten zijn in relatie tot de stoffen en preparaten waarmee ze werken. Deze eisen hangen als volgt samen met de hoeveelheid stoffen en preparaten die men in voorraad heeft enerzijds en de watergevaarsklassen ervan anderzijds, onderscheiden in 4 stappen – stap A, B, C en D.

WGK .	Geen WGK	1	2	3
Volume (m3) of massa (in ton)				
Minder dan 0,1	Stap A	Stap A	Stap A	Stap A
Tussen 0,1 en 1	Stap A	Stap A	Stap A	Stap B
Tussen 1 en 10	Stap A	Stap A	Stap B	Stap C
Tussen 10 en 100	Stap A	Stap A	Stap C	Stap D
Tussen 100 en 1.000	Stap A	Stap B	Stap D	Stap D
Meer dan 1.000	Stap A	Stap C	Stap D	Stap D

Bij stap A worden slechts beperkte eisen aan installaties en gebouwen gesteld. Daarentegen dient de verantwoordelijke voor een stap C of D bedrijfsgebouw vele, deels ook zeer kostbare, structurele en andere vereisten in acht nemen met betrekking tot bodemwaterdichtheid en vochttopslagcapaciteit benevens voorzieningen van technische en organisatorische aard zoals automatische onregelmatigheidscontrole, alarminstallaties en plannen en procedures. Deze eisen gelden alle bedrijven, ongeacht de mate waarin bij product of productieproces sprake is van vloeistoffen, en of ze nu dichtbij of ver van waterpartijen gesitueerd zijn.⁷ Wel is een deel van de gestelde eisen ook gebiedsafankelijk. In beschermingsgebieden ('*Schutzgebieten*', veelal kwetsbare waterpartijen, drinkwaterbronnen of waterwingebieden) worden '*weitere*' en '*engere*' zones onderscheiden. In de '*engere*' zones mogen überhaupt geen stoffen met een WGK klasse worden opgeslagen. In de '*weitere*' zones geldt bij stap C en D een opslagverbod.

Naar verluidt is het toezicht op naleving van deze bepalingen – op *Länder*-niveau – zeer scherp, evenals de sancties bij overtreding. Gevolg is niet alleen dat bedrijven zorgvuldig omgaan met de opslag van stoffen en producten, maar ook dat ze waar mogelijk hoeveelheden watergevaarlijke stoffen op het bedrijfsterrein minimaliseren of zelfs substitueren door producten met een lagere WGK. Tegelijk blijkt dat de meeste producenten ernaar streven om tenminste één productvariant in hun assortiment te hebben zonder WGK klasse, om ook bedrijven die in *Schutzgebieten* gevestigd zijn te kunnen bedienen. In dat opzicht gaat van de systematiek een duidelijke *push* uit op productinnovatie.

Naar verluidt zijn aantoonbare productinnovaties en substitutie-effecten in ieder geval opgetreden bij betonlosmiddelen en smeermiddelen (beide van minerale olie gebaseerde producten naar producten op plantaardige basis).

⁷ Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse CPR 15-2 richtlijnen.

Stakeholders

In Nederland is een groot aantal organisaties actief met de controle van diverse soorten labels, zoals SKAL, stichting Milieukeur en KIWA. SKAL is in 1985 opgericht onder de naam S.E.C. (Stichting Eko-merk Controle) en certificeert sinds 1992 onder de naam Skal. Wat Stichting Milieukeur betreft, geldt dat daarbinnen van Ministeriële zijde vooral VROM en LNV vertegenwoordigd zijn (naast werkgevers-, detailhandels-, agrariërs-, milieu- en consumentenorganisaties, benevens enige product-schappen (veilingen, akkerbouw, tuinbouw)). Waterautoriteiten zijn niet binnen de Stichting vertegenwoordigd.

In Duitsland is de RAL (Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung) in samenwerking met het ministerie van milieu betrokken bij ecolabels als de Blauwe Engel en in Scandinavië is de Nemko een belangrijk keuringsinstituut.

Op Europees niveau zijn de SETAC (Society for Environmental Toxicology and Chemistry), en ISO (International Standardisation Organisation) actief binnen de context van het EU Eco-label. Voor afzonderlijke producten bestaan diverse afzonderlijke organisaties, zoals voor hout de Forest Stewardship Council, met FSC-hout. Op wereldschaal bestaat het Global Eco-Labeling Network (GEN), een non-profit associatie van 14 eco-labeling organisaties [Piotrowski & Kratz, 1999]. Nederland is hier niet bij betrokken.

Ten dele zijn overheden de drijvende kracht achter labels, zoals achter het verplichte Europese energielabel voor witgoed. Daarnaast bestaat een grote hoeveelheid niet-verplichte (positieve) keurmerken en labels die op initiatief van individuele fabrikanten of branches tot stand zijn gekomen. Voor de grotere keurmerken wordt vaak een onafhankelijke, door de Raad van Accreditatie gecertificeerde keuringsinstantie in het leven geroepen (bijvoorbeeld SKAL voor het EKO-keur), of worden al bestaande geaccrediteerde keuringsinstanties gevraagd certificatie op zich te nemen (KEMA, KIWA etc.). In eerste instantie gebeurt dit meestal met overheidssteun, al dan niet beïnvloed door milieuorganisaties zoals bijvoorbeeld het European Environment Bureau (EEB), Greenpeace of verenigingen van biologische agrariërs.

Resultaten van ecolabels

In het algemeen zijn de directe resultaten van ecolabels als beïnvloedingsmechanisme en de resulterende positieve effecten hiervan op het milieu moeilijk aantoonbaar. Zo had volgens B&A [1998] labelling met milieu- en arbeidsaspecten van VOS-verven geen aanwijsbaar effect gehad op hun gebruik in Denemarken. Diverse andere onderzoeken laten zien dat consumenten weliswaar aangeven in hun aankoopgedrag beïnvloed te worden door labels, maar dat maar weinige keurmerken spontaan genoemd kunnen worden [AKB, 2001].

Qua invloed op de markt kan de betekenis van labels echter aanzienlijk zijn. Zo hadden na invoering van energielabels voor witgoed binnen korte tijd alle grotere producenten een A-label. Ook de verkoop van groen gelabelde voedselproducten is de laatste jaren sterk gegroeid, zoals in het vervolg nog aan de orde komt. Daar staan echter ook voorbeelden tegenover van eco-labels die slechts moeizaam en alleen op zeer specifieke deelgebieden tot stand komen. Illustratief daarvoor is het Nederlandse Milieukeur, dat er met name in geslaagd is milieulabels ingevoerd te krijgen op het gebied van kattenbakkorrels, schrijfblokken en PVC-schoenen.

Het markteffect van labels komt ook tot uiting in de opvatting dat ecolabels een manier zijn om Westerse industrieën te beschermen tegenover goedkopere producten uit ontwikkelingslanden. Dit geldt zeker als kostbare eisen worden gesteld aan het productieproces of de controle daarop. Ondanks het feit dat omvang en aard van labeleffecten moeilijk aantoonbaar zijn, lijkt er dus wel degelijk sprake van reacties op labels aan zowel consumenten- als producentenzijde.

Voorwaarden voor succes van ecolabels

Aankoopbeslissingen van consumentengoederen zijn maar in beperkte mate gebaseerd op rationele overwegingen zoals prijs en kwaliteit/functionaliteit. Ook niet-rationele gevoelsoverwegingen spelen een belangrijke rol bij de aankoop. Het zal van de individuele consument afhangen of vriendelijkheid voor natuur, milieu, ecologie, werknemer, dier, boer, kind, dolfijn een additioneel aankoopargument vormen voor een product. Producten die een combinatie van deze factoren in zich verenigen hebben de grootste kans op succes. Wellicht het bekendste voorbeeld van een strategie waarbij milieu samen met prijs en kwaliteit/functionaliteit succes hebben opgeleverd is de drogisterijketen The Body Shop. Hier is de ecologische marktstrategie geïncorporeerd in de hele winkelfilosofie. Door een combinatie van lage prijzen en aantrekkelijk uitziende bio-producten werd in korte tijd een groot marktaandeel behaald.

Een mogelijke faalfactor bij ecolabels is dat het aantal verschillende labels de laatste jaren aanzienlijk in omvang is toegenomen. Hierdoor vermindert de toegevoegde waarde van ieder afzonderlijk label sterk.

Wellicht meer nog dan aan de vraagkant zijn voor het succes van een ecolabel de verhoudingen aan de aanbodzijde van de keten zeer belangrijk. Eco-labels zijn er in principe op gericht een milieuelement in de concurrentie in te brengen. Sommige omstandigheden stellen aanbieders in staat deze concurrentiefactor uit te sluiten, bijvoorbeeld wanneer sprake is van monopolies of van oligopolie-achtige marktverhouding, of wanneer sprake is van sterke disciplinerende of zelfs kartelvorming binnen een branche.

En tenslotte is ook opzet van de labelling zelf van belang. Afhankelijk van de vraag of het label (wettelijk) verplicht of vrijwillig is, positief of negatief is en label- dan wel keurmerkenmerken heeft, zal de rol van verschillende betrokken partijen (producenten, (detail-) handel, afnemers) een andere zijn, met alle consequenties voor de effectiviteit van de labels van dien.

Conclusies labelling

Als we de ontwikkelingen op het gebied van labels bekijken zien we ontwikkeling waarbij waarschuwend/negatieve stofflabels voorkomen naast positieve productlabels. Met name het aantal positieve productlabels is de laatste jaren sterk gegroeid als gevolg van de wens van producenten om zich te onderscheiden van concurrenten en door middel van milieu- of ideële labelling een extra waarde aan hun product toe te voegen.

Initiatiefnemers hierachter zijn vaak producenten zelf, al dan niet in brancheverband. Ook de overheid heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld, enerzijds direct door verschillende labels verplicht te stellen (al dan niet op Europees niveau) en door het ondersteunen van met name de grotere, op verschillende productcategorieën gerichte keurmerken (bijv. Milieukeur), anderzijds indirect door het stimuleren van deregulering, wat de noodzaak tot het aanbrengen van andere dan wettelijke kwaliteitsonderscheiden vergroot.

Of labels ook een ontwikkeling van schakel naar keten hebben bewerkstelligd is sterk de vraag. Labels lijken effect te kunnen hebben op zowel producenten als consumenten, maar dat als gevolg van de ontwikkeling van een label een grotere betrokkenheid op elkaar tot stand is gekomen is niet geconstateerd – laat staan dat samenwerking in de keten tot stand zou zijn gekomen.

Een ontwikkeling van beheer naar innovatie als gevolg van labels is evenmin waargenomen, en is ook niet plausibel. Immers, labels bevatten per definitie statische normen (of in het beste geval normen die periodiek worden bijgesteld). Zelfs in het geval deze normen relatief vèrgaand zijn (zoals in het begin bij het TCO label aan de hand was), geldt nog steeds wanneer een product eenmaal aan deze normen voldoet, hierop van het label geen stimulans voor verdergaande innovatie uitgaat. Voor een continu proces van innovatie zouden de normen voor een label voortdurend moeten worden aangescherpt. Hiervan is in de praktijk niet of nauwelijks sprake, ook al omdat dit inherent problemen kan oproepen met partijen die net aan de voorgaande normen hebben voldaan.

Van het leren van de ervaringen met andere labels en het komen tot een systematische aanpak door het hanteren van vergelijkbare beoordelingscriteria is nergens sprake. Wel lijkt er, naast de ontwikkeling tot een grote hoeveelheid labels, sprake van een trend naar schaalvergroting. In toenemende mate speelt de Europese Unie een rol bij labelling, zij het dat de invloed van het vrijwillige EU keurmerk voorsnog beperkt is.

Wij komen aldus tot de volgende scores op de vier door ons onderscheiden dimensies.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
Labelling	Ja	0*	Nee	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E2.7 Literatuur over methoden voor productbeleid

Literatuur over Eco-design, PMZ en LCA

Bakker, Frank & Anna de Gaspard [2001], *Product-oriented environmental management: a study of capability-building, stakeholder orientation and continuous improvement regarding products' environmental characteristics in firms*, Twente University Press, Enschede.

Meijkamp, rens, Kees Le Blansch, Jornt van Zuylen, Edgar van Leest & Guido Muller [1999], *Evaluatie Ecodesign*, Eindrapportage B&A groep van het project 'Evaluatie Ecodesign' in opdracht van Ministeries VROM en EZ, B&A, Den Haag

Blansch, Kees le, Jornt van Zuylen & Ivo van Zuylen [2001], *Evaluatie Philips Eco-design*, evaluatie door QA+ in opdracht van het Ministerie van EZ, van 1995 tot en met 1999, Den Haag.

Brezet, H., B. Houtzager, R. Overbeeke, C. Rocha & S. Silvester, *Evaluation of 55 POEM subsidy projects*, Delft University of Technology, Delft, 2000.

Crul, M.R.M. [1994], *Milieugerichte productontwikkeling in de praktijk: Ervaringen, belemmeringen en oplossingen*, (Promise) Nota, Den Haag.

Curran, M.A. [1997], Life-cycle based government policies; a survey. In: *International Journal of Life Cycle Assessment*, 1 (2): 39-42

European Commission [2001], *Environmental Management Systems (including Product-Oriented Environmental Management Systems)*, A Summary of Discussions at the 3rd Integrated Product Policy Expert Workshop.

Frankl, Paolo & Frieder Rubik [2000], *Life cycle assessment in industry and business: Adoption patterns, applications and implications*. Springer –Verlag, Berlin Heidelberg.

Leuenberger, Markus [1997], *Practical integration of life cycle assesment in the product development process*, EAEME (European postgraduate programme 1994/1995 in environmental management).

Natuur en milieu [1999], *Risico's PVC-producten onvoldoende berekend*. In: *Natuur en milieu*, jrg 23, nummer 1.

Oosterhuis, Frans, Frieder Rubik & Gerd Scholl [1996], *Product policy in Europe: New environmental perspectives*, Prepared within the project "Product policy in support of environmental policy", Kluwer academic publishers, Dordrecht.

Remmerswaal, Han, Han Brezet [2000], *Milieugerichte productontwikkeling*. Academic Service wetenschap en techniek, Schoonhoven.

School of Forestry and Environmental Studies Yale University, *Journal of Industrial Ecology*, Vol 1, nrs 1&2, MIT press, Boston, USA.

Schot, Johan, Ellis Brand, Kurt Fischer [1997], *The greening of industry for a sustainable future : building an international research agenda*. In: The Advisory Council for Research on Nature and Environment (RMNO), Enschede [etc.] : The Greening of Industry Network.

VNO-NCW [1998], *Productgerichte milieuzorg; de eerste stappen op weg naar een product dat het milieu minder beïnvloedt*, VNO-NCW, Den Haag.

VROM [1993] (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), *Nota Produkt en Milieu*, SDU, Den Haag.

VROM [1999a], *Handreiking productgerichte milieuzorg; Milieumanagement in de productketen*, VROM, Den Haag

VROM [1999b], *Productgerichte milieuzorg; Analyse en opinie*, VROM, Den Haag.

Literatuur over labelling

- AA1000 [2001], *Richtlijnen maatschappelijk verantwoord ondernemen*, de AA1000 standaard, Alphen, M. van [2000] *Naar een Duurzame-Energiekeur* Projectbureau Duurzame Energie, Arnhem, 2000.
- Alternatieve Konsumentenbond [2001] *Een inventarisatie van ideële keurmerken en groene beeldmerken*, Amsterdam.
- Institute for Social and Ethical Accountability, Van Gorcum, Assen.
- Adolf, L, J. Bertels & J. Stroom [1991], 'Milieukeur' uitbouwen tot informatief 'label'. *Consument gebaat bij meer informatie*. In: ROM, Jrg. 9, nummer 12.
- Brouwer, A [1995], *Mag het een keurmerkje meer zijn?* In: *Natuur en milieu*, Jrg. 19, nummer 9.
- UBE [2001] (Umweltzeichen Blauer Engel), *Homepage*, <http://www.blauer-engel.de/index.htm>, Duitsland.
- Caswell, J.A. [1998], How labeling of safety and process attributes affects markets for food. In: *Agricultural and Resource Economics Review* 27 (2): 151-158.
- Costa, Charles Da [1995], *Eco-labelling guidelines for the catalan textile industry*. EAEME (European post-graduate programme 1994/1995 in environmental management).
- Ecomedia [2001], *Homepage ecolabels*, <http://www.oneworld.de/eco-label/umweltsiegel.htm>
- EnergieLabel Nederland, [2001], *Homepage*, <http://www.energielabel.nl/>
- EU, *The European Eco-label Homepage*, <http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/>, Brussel.
- Imkamp, H. [2000], The interest of consumer's in ecological product information is growing; evidence from two German Surveys, in: *Journal of Consumer Policy*, 23 (2): 193-202.
- Milieukeur Nederland [2001], *homepage*: <http://www.pma-milieu.nl/milieukeurmerken.html>
- Nemko [2001], *Homepage Nemko*, <http://www.nemko.no/>, Noorwegen.
- Piotrowski, Ralph & Stefan Kratz [1999], Eco-labelling in the globalised society. In: *Internationale politik und gesellschaft* 4: 430-443.
- Magretta, Joan [1997], *Growth through sustainability*. Uit: *Harvard Business Review*, Vol. 75, nummer 8, blz. 79-88.
- Salzman, James [1997], Informing the Green Consumer; the debate over the use and abuse of environmental labels. In: *Industrial Ecology* 2 (1), blz. 11-21.
- SKAL [2001], *Skal, Controle en certificatie*, *Homepage*, <http://www.skal.com/>
- Stichting Milieukeur [2001], *Homepage*, <http://www.milieukeur.nl/>, Den Haag.

Bronnen over WasserGefährdenKlassen (WGK)

- Interviews ISSUS; Ko-operationstelle Hamburg; Intechnica GmbH.
- Schriftelijke bronnen: Freie Hansestadt Bremen; *VawS-Handbuch; Leitfaden für Anlagebetreiber, für Sachverständige und für die Wasserbehörden zur VawS*.
- Le Blansch et al.; *Introducing biolubs for use on inland waters; the need for further governmental interventions*. LLINCWA, 2001.
- Websites: Umweltbundesamt; Berufsgenossenschaftliches Institut für Arbeitssicherheit.

E3. Productbeleid bij de aanpak van specifieke problemen

E3.1 Inleiding

Bij de groep hier behandelde specifieke cases is steeds sprake van een, in ieder geval in eerste instantie, incidentele aanpak, gericht op het oplossen van specifieke problemen. Op basis van diverse bronnen heeft een analyse plaatsgevonden van de verschillende succes- en faalfactoren bij deze typen productbeleid.

E3.2 Verf

Historie

In Nederland begon de discussie over milieugevolgen van decoratieverven met een televisieprogramma in 1970, waarin de chemicus Copius Peereboom de verfindustrie ervan beschuldigt jaarlijks 80 ton kwik in het water te lozen. Hoewel de producenten in 1972 uitkwamen op 10 % van dit volume, was de maatschappelijke ongerustheid geboren. Werknemers van een van de twee⁸ grote producenten protesteerden door niet meer aan het werk te gaan, waarna via de VVVF onder druk van de leden werd besloten tot de ontwikkeling van een eigen milieubeleid [Mol, 1995: 151].

Het milieubeleid dat in de verfindustrie ontwikkeld is, betreft verscheidene typen ingrediënten van verven (de oplosmiddelen zowel als de bind-, vul-, kleur-, verdikkings-, anti-schuim- en droogmiddelen), richt zich op een grote hoeveelheid toxische en anderszins minder wenselijke stoffen (als schadelijke zware metalen (lood en chroom), oplosmiddelen en biociden), en resulteert in een aantal gevallen in productinnovaties.

De geschiedenis laat zien dat terpentijn/terpentijnverven lange tijd gezien werden als de enige kwalitatief aanvaardbare verfsoorten. Milieu-implicaties van oplosmiddelen werden als onvermijdelijk gezien. Slechts incidenteel werden schadelijke ingrediënten (bijvoorbeeld isocyaanaten en chromaaten) onderwerp van beleidsongerustheid. Met de in 1985 gelanceerde en in 1989 vastgelegde algemene beleidsstrategie "KWS 2000" en het daarop gebaseerde beleidsconvenant legde (ook) de verfranchise zich vast op een 50% reductie van VOS tussen 1985 en 2000. In een later stadium belanden de ARBO-effecten van verven met organische oplosmiddelen bij schilders bovenaan de maatschappelijke agenda (neurologische aandoeningen door inademing van VOS, huidirritatie, etc.). Ook de ontvlambaarheid speelde in arboverband een rol. Tegelijk is de ontwikkeling van een technisch alternatief in de vorm van watergedragen verf (en ook poedercoatings) van groot belang geweest.

Watergedragen verven

Werd traditioneel steeds uitgegaan van verdunningsproducten gemaakt van minerale olie (terpentijn, xyleen) in voornamelijk alkydverven, tegenwoordig is water in acrylaatverven een veelvuldig toegepast primair oplosmiddel. Hierdoor zijn de schadelijke VOS-dampen aanzienlijk teruggebracht. Naast deze productsubstitutie is ook sprake van diverse andere grondstoffen die tot problemen leidden. Deze "subcases" betreffen onder meer stoffen als isocyaanaten, PAK's en tributyltin in anti-fouling op scheepshuiden.

Iso-cyaanaten

Een subcase waarmee duidelijk wordt geïllustreerd welke rol maatschappelijke probleempercepties spelen (al dan niet in het overheidsbeleid tot uitdrukking komend), betreft de stof isocyaanaten. Deze stof is in verschillende verven te vinden, maar is door zijn schadelijkheid ongewenst. Sommige fabrikanten verwachtten daarom dat deze stof in de toekomst onderwerp van maatschappelijke zorg zou worden, zodat de productinnovaties daarop werden afgestemd. Toen later bleek dat de maatschappelij-

⁸ In Nederland zijn Akzo Nobel en SigmaKalon de twee multinationale reuzen binnen de, verder vooral uit MKB bedrijven bestaande verfindustrie.

ke zorg vooreerst VOS in verven betrof, waren andere bedrijven eerder in staat hun R&D programma's daarop te richten en innovaties naar watergedragen verven door te voeren dan degene die hun muntjes al te zeer op de vervanging van isocyaan hadden gezet.

Antifouling

In het verleden werden sloopshuiden veelal behandeld met algenwerende verven waarin organotinverbindingen, in het bijzonder tributyltin waren verwerkt. Inmiddels zijn "anti-fouling" ontwikkeld met andere stoffen erin, die minder schadelijk in het water uitwerken. Naast dit type stofs substitutie kwamen in bepaalde gevallen ook ingrijpende veranderingen tot stand. Meest vergaand zijn de borstelbanen voor de recreatievaart, die een fysieke verwijdering van algen mogelijk maken. Maar ook product-systeem innovaties hebben plaatsgevonden. Belangrijkste voorbeelden zijn de zogenaamde "gladde" verven, waarbij een soort tefal-laag voorkomt dat algen zich op de sloopshuid kunnen verankeren en verven met oppervlakken die zijn afgekeken van organische weefsels, zoals de "zeehondenvel oppervlakken"

Hoofdrospelers

Wereldwijd produceren Amerikaanse bedrijven de meeste verf. In Europa – waar de verfindustrie verenigd is in de Confederation of Paint, Printing Ink, and Artist Colours Manufacturer's Association (CEPE) – is Duitsland de grootste producent. Nederland volgt qua volume op een zesde plaats maar neemt wel de tweede plaats in qua exportvolume [Mol, 1995: 141]. De verfindustrie concentreert zich steeds verder in enkele grote bedrijven, zoals Akzo Nobel en SigmaKalon die samen meer dan de helft van de Nederlandse markt in handen hebben.

Wie denkt dat de verfmkt daarmee meer overzichtelijk wordt, vergist zich. Verfproductie en –verkoop spelen zich af in uiteenlopende product/mkt-combinaties, waarbinnen verschillende spelers actief zijn en verschillende overwegingen een rol spelen. Een grove indeling in vier (niet uitputtende) categorieën beschrijven we hieronder.

- *Verven op de particuliere en doe-het-zelf markt* worden gekocht door een grote, diffuse groep van individuele consumenten. Dezen schilderen met beperkte regelmaat en oordeelkunde en zijn vatbaar voor advies, maar hebben slechts te maken met tijdelijke en onregelmatige blootstellingen, waardoor de aard van hun problematiek een geheel andere is dan die van beroepsschilders. Op deze markt zijn de detailhandel, het grootwinkelbedrijf en de bouwmarkten mede van belang. Een voldoende kwaliteit, een goed imago, verwerkbaarheid met de kwast en een redelijke prijs zijn hier de marktrelevante factoren. Op zichzelf leiden deze al tot een aanbod van iets milieuvriendelijker verven waar vooral de zwaarder toxische stoffen uitgebannen zijn – al geldt tegelijk dat dezelfde factoren (en ook het diffuse karakter van de doelgroep) een effectieve productinnovatie bemoeilijken.
- *Verven in de professionele markt* zijn een heel ander verhaal. Om te beginnen heeft dat ermee te maken dat beslissingen over verftoepassing genomen worden in een diffuus netwerk van vele partijen met uiteenlopende belangen. Zo worden veel beslissingen over verfsorten genomen door bouwbedrijven en architecten, die niet zelden afaan op het onderhoudstechnisch advies (en de daaraan verbonden garantie) dat door de verffabrikant wordt afgegeven. De schilder heeft daarbij een min of meer 'uitvoerende rol' in een zodoende vooral op prijs concurrerende omgeving – als gevolg waarvan diens interesse in overschakeling op andere verftypen sterk afneemt. Voor de schilder tellen voorts kwaliteit, verwerkbaarheid, en als onderdeel van dat laatste met name ook de klimaateisen bij zijn keuze voor een bepaalde type verf (waar deze direct van invloed zijn op de duur van zijn werkseizoen). Gevolg van dit alles is dat de betrokken partijen elkaar min of meer in de tang houden en de overschakeling in eerste aanleg weinig soepel verliep. Gezien de betrokkenheid van een omvangrijke beroepsgroep wiens arbeidsomstandigheden in het geding is, zijn ook andere actoren bij de productbeleid-discussie betrokken geraakt. Denk aan de Bouw en Houtbond van de FNV, die een belangrijke rol heeft gespeeld met haar campagne om in de eerste plaats schilders, maar ook werkgevers, projectmanagers, architecten en bouwers bewust te maken van de gevaren van organische oplosmiddelen in verf. Van werkgeverszijde raakten het

KVOS en het NCOS, inmiddels opgegaan in de FOSAG, intensief bij het debat betrokken. Ook het Bedrijfschap voor het Schildersbedrijf, waar de schildersbedrijven verplicht bij zijn aangesloten, heeft invloed gehad, onder meer via het project "Milieubeheer Schildersbedrijf" uit 1989, een handboek en een milieucursus. De Vereniging Van Verf- en drukinktfabrikanten (VVVF) heeft een belangrijke adviserende functie in de branche.

Een belangrijke doorbraak in het debat over VOS werd bereikt toen een SER-commissie er niet in slaagde een unaniem advies uit te brengen aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken over de aanpak van de oplosmiddelenproblematiek. De Staatssecretaris zag hierin reden om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen, en stelde de 'vervangingsplicht' in. Op grond daarvan werden schilders met ingang van het jaar 2000 verplicht om voor binnenwerkzaamheden met watergedragen verf te werken.

- De markt voor *industriële coatings* bestaat uit een grote hoeveelheid kleine product/markt combinaties voor heel specifieke toepassingen. Binnen deze deelmarkten gaat het er steeds om maatwerk te leveren. Eisen rondom industriële verwerkbaarheid, productie- en droogsnelheid, alsook technische kwaliteitseisen spelen hier veelal de hoofdrol. Soms, zoals in de houtverwerkende industrie, leiden deze eisen tot een keuze voor watergedragen verf. Maar niet zelden gaat de voorkeur echter uit naar traditionele middelen met snelle droging.

Toch hebben juist ook op deze markt belangrijke productinnovaties plaats. Dit houdt vooral verband met het feit dat – anders dan bij schilders het geval is – de toepassers van de verfproducten zelf vergunningplichtig zijn, en zij door de milieu-inspectie gedwongen kunnen worden om op minder milieuschadelijke producten over te gaan (deels ook als uitvloeisel van KWS 2000). Voor de verfindustrie betekent dit in feite een opwaardering van haar rol: haar klanten vragen van haar dat haar producten nu naast alle andere kwaliteitseisen ook nog aan milieukwaliteitseisen voldoen. De verfindustrie komt hiermee steeds meer in de positie van een relatieve hightech probleemoplosser voor haar afnemers.

- Voor *autoreparatielakken* geldt grofweg hetzelfde als voor industriële lakken: via vergunningverlening en inspectie worden de spuiters min of meer gedwongen milieuvriendelijker producten te gaan toepassen. Bijzonder aan de autoreparatielakkenmarkt is echter dat autospuiterijen totale productlijnen afnemen van een verfleverancier. Anders gezegd: de klant kiest niet voor een bepaalde pot verf maar voor een producent/leverancier. Deze laatste moet volledige autoreparatielak-lijnen aanbieden, wat hoge investeringen en veel knowhow vergt. Zodoende is bij de aanbieders op deze markt sprake van schaalvergroting en internationalisering enerzijds, en van een sterke inzet op klantenbinding anderzijds (in milieutermen zou je hier spreken van 'intensieve ketenrelaties'). Deze relaties gaan zelfs zó ver, dat verfproducenten voor hun klanten nieuwbouw autospuiterijen ontwerpen, opleidingen aanbieden, Risico Inventarisaties en Evaluaties (RI&E's) uitvoeren of milieuvergunningaanvragen voor hen verzorgen. Vanwege de genoemde 'pull' van de kant van de vergunningverleners en inspecties en de 'push' van de kant van de verffabrikanten, is de productinnovatie in deze deelmarkt wel te omschrijven als een 'georkestrerde verschuiving' (Le Blansch, 1996).

Een goed voorbeeld van deze 'orkestratie' is nog te vinden in het convenant betreffende het gebruik van autolakken dat de VVVF samen met de VVVH (autolakkenhandel) en de FOCWA (autoschadeherstelbranche) heeft afgesloten. Het convenant is erop gericht het gebruik van toxische en milieubelastende producten in de autoschadeherstelbranche terug te dringen (m.n. richting oplosmiddelarme en lood/chroomvrije autolakken). De VVVF heeft de 'stand der techniek' geïnventariseerd, die als referentiepunt moet dienen voor de innovatie en substitutie in de branche. Afspraken die zijn gemaakt betreffen o.m. zaken als: informatie (o.m. voorlichtingskaarten per productgroep), aanbieding van ondersteuning en training (o.m. via het opleidingscentrum voor spuiters, het VOC), het 'Coatings Care programma' (een integraal zorgsysteem voor producten). Een jaarlijkse monitor ziet toe op naleving van de afspraken. Bij niet naleven van de afspraken door afzonderlijke bedrijven kunnen sancties volgen van brancheorganisatie FOCWA (Van Broekhuizen, 2000).

Drie belangrijke groepen stakeholders

Uit o.m. het bovenstaande valt af te leiden dat tenminste drie vormen van samenspel in (deels gekoppelde en elkaar overlappende) productbeleidsnetwerken bestaan waarvan een druk uitgaat op (m.n. milieugerichte) productinnovatie.

1. het technisch/economische netwerk

In dit netwerk spelen grondstofleveranciers, verffabrikanten en afnemers, tezamen met brancheorganisatie(s) de hoofdrol. Binnen dit netwerk worden verftechnische oplossingen gezocht die voldoen aan steeds verdergaande en ook steeds meer diverse kwaliteitseisen. Deze eisen komen voor een belangrijk deel als 'pull' vanuit de omgeving op dit netwerk af (milieu- en arbo-eisen zijn hiervan heel duidelijke voorbeelden). Maar tegelijkertijd is er ook een 'push' vanuit de verfindustrie, die er belang bij heeft hoogwaardiger technische oplossingen te verkopen, en die liever gezien wordt als hoogwaardig technisch adviseur en probleemoplossend dienstverlener dan als eenvoudige blikjes-verfverkoper. Hierachter gaat tevens een strategie schuil van m.n. de grote verffabrikanten, die knowhow en schaalvereisten als concurrentiewapen tegen de kleinere marktpartijen hanteren (in de vorm van toetredingsbarrières). Zo valt ook te begrijpen dat de verfindustrie in bepaalde gevallen zelf voorstander is van strengere milieueisen. In dit verband wordt wel gesproken van de 'environment-technology spiral' (European Chemical News, 1989; Meredith and Wolters, 1994).

2. Het milieukwaliteitnetwerk

In dit tweede netwerk opereren verffabrikanten, afnemers, milieubeleidsmakers en handhavers. Milieukwaliteitsnormen worden hier geïntroduceerd en geëffectueerd. Langs de weg zoals hierboven al is aangegeven is de rol van de verfindustrie hier om oplossingen te genereren, waarbij informatie over wat technisch haalbaar is door milieubeleidsmakers (veelal vanuit de overheid, maar soms ook van elders (zie de autolakken-case) gebruikt wordt bij het vaststellen van een afdwingbare 'stand der techniek'. Handhavers (wederom: vanuit de overheid of van elders) leggen deze stand der techniek vervolgens op bij vergunningplichtige bedrijven. Dit netwerk, zo hebben we hierboven gezien, is vooral effectief bij 'stationaire bronnen' ofwel 'contained industries'. Dus: bij autospuiterijen en industriële coatingbedrijven werkt dit beter dan bij professionele schilders.

3. Het arbeidsomstandighedenetwerk

Bij de zorg voor de arbeidsomstandigheden zijn partijen betrokken als verffabrikanten en verftoepassende bedrijven, werknemers- en werkgeversorganisaties, het Ministerie van Sociale Zaken en de Arbeidsinspectie. Dit netwerk speelt juist bij een aantal van de meer diffuse emissies een rol. Waar het milieukwaliteitnetwerk effectief opereert bij 'stationaire' bronnen, is het arbonetwerk juist op zijn sterkst bij gelegenheden waar relatief eenvoudig te treffen afschermingmaatregelen minder goed afdwingbaar zijn. Anders gezegd: bij autospuiterijen is het arboprobleem desnoods aan te pakken door de autospuiterijen te verplichten in maanpakken hun werk te doen en dit intensief te handhaven; bij op zeer verspreide locaties werkende schilders is dit een onhaalbare strategie. Productinnovatie is dan een meer voor de hand liggende strategie. Zaken die voorts in dit netwerk van belang zijn: de arbeidsmarktpositie van betrokkenen en de aard van het samenspel tussen sociale partners (tot en met in de SER).

De rol van de overheid

De gevoeligheid van de verfindustrie voor milieuthema's houdt mede verband met de grote hoeveelheid milieugerelateerde overheidsvoorschriften en -bemoediging waarmee ze te maken heeft. Zo is zo ongeveer iedere milieuwet wel in het bijzonder op de verfindustrie van toepassing, en spelen daarnaast wetten die gericht zijn op de bescherming van consumenten (warenwet), werknemers (arbowetgeving) een belangrijke rol – en dat geldt dan ook nog eens niet alleen voor de verfindustrie zelf, maar ook voor haar afnemers, juist waar zij met door de verfindustrie geleverde producten werkt. Dat laatste – het is al eerder opgemerkt – is één van de verklaringen voor de relatief sterke ketenoriëntatie in de verfindustrie.

Naast deze meer traditionele vormen van overheidssturing heeft de verfindustrie ook uitgebreid kennis gemaakt met meer innovatieve vormen van overheidssturing, die in sommige gevallen ook nadrukke-

lijk gericht was op productinnovatie.⁹ Met name moet hier gewezen worden op het KWS 2000-project, een breed opgetuigd interactief project gericht op het tot stand brengen van verschuivingen in productie en toepassing van vluchtige koolwaterstofhoudende producten. Zoals hierboven beschreven, is KWS 2000 in belangrijke mate voorwaardenscheppend geweest voor de verschuivingen in de industriële en autoreparatielakken-markten, en in zekere zin ook voor die op de professionele schildermarkt (al is de daarop volgende vervangingsplicht vanuit SZW nodig geweest om de daadwerkelijke verschuiving te effectueren). KWS 2000 is vanuit productbeleidsperspectief dan ook een buitengewoon leerrijk project.

Volgens Van Vliet (1992) was voor de verfindustrie medewerking aan het beleidsconvenant KWS 2000 interessant vanwege de mogelijkheid tot invloed op het beleid, het zicht op internationale en technologische ontwikkelingen; de aanwezigheid van een realistisch tijdpad voor invoering van maatregelen, en zekerheid over overheidsmaatregelen tot 2000.

Tenslotte is het nog goed te wijzen op het bedrijfsmilieuzorgbeleid van de overheid, dat door de verfindustrie via de VVVF is opgepakt middels een Arbo- en milieuzorgprogramma. Geconstateerd kan worden dat met name de grotere verffabrikanten dit type gezamenlijke programma's hanteren om via de brancheorganisatie de verfindustrie in den brede te disciplineren, om zodoende te voorkomen dat investeringen die de grotere bedrijven wel móeten doen omwille van een onbevlekt milieu-imago en om aansprakelijkheidsredenen, tot concurrentieachterstand leiden ten opzichte van de kleinere bedrijven (die immers minder publiek opereren) dan wel minder effectief worden doordat de verfindustrie als geheel een slechte milieunaam zou krijgen. In dat opzicht vervult brancheorganisatie VVVF een belangrijke instrumentele rol bij het in het gareel houden van potentiële milieu- en marktvervuilers.

Conclusies: het succes en de voorwaarden

Uit het bovenstaande kunnen we concluderen dat in de verfindustrie een min of meer continu proces van productverbetering gaande is, waarbij milieuoverwegingen in combinatie met gezondheidsoverwegingen een belangrijke rol spelen. De verbeteringen betreffende de afzonderlijke stoffen, maar minstens zozeer ook de producten. Verbeteringen worden niet zelden gerealiseerd in gezamenlijke inspanningen van verfindustrie en afnemers, en soms nog andere ketenpartijen daarbij (denk aan de autospuitertijen of de industriële coatings). (Milieugerichte) productinnovatie wordt in de branche ingezet om problemen voor toepassers te helpen op te lossen en tegelijk meer economische meerwaarde te genereren. Kortom: in termen van de door ons ontwikkelde dimensies is de verfcase als volgt te kenschetsen.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
Verf	Ja	2*	Ja	Ja

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

Welke voorwaarde zijn uit de voorgaande beschrijving af te leiden voor het plaatsvinden van productinnovatie? Kort aangeduid:

- De verfindustrie staat al geruime tijd bloot aan een grote hoeveelheid overheidsmaatregelen en – bemoeienissen.
- De verfindustrie maakt een ontwikkeling door richting hightech-industrie.
- Binnen de verfindustrie is een aantal machtige spelers van publieke naam en faam (m.n. AKZO en SIGMA), die mede via de VVVF een disciplinerende werking in de branche hebben.
- Onder meer via KWS 2000 is een lange termijn richtinggevend perspectief gecreëerd waarop producenten hun onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's kunnen afstemmen, en die een zekere

⁹ Om duidelijk te maken dat ook in dit opzicht de verfindustrie weer veel met de overheid te maken heeft, kunnen we nog wijzen op andere voorbeelden van innovatieve sturing die niet op productinnovatie gericht zijn, zoals het verpakkingconvenant, het doelgroepenoverleg en diverse etiketteringverplichtingen en labellinginitiatieven.

voorspelbaarheid bieden van het toekomstige overheidsoptreden. Daarbij kwam nog dat milieu- en gezondheidsoverwegingen in deze tot gelijkgestemd beleid aanleiding gaven.

- Bij de implementatie van innovatieve producten is – via overheidshandhaving – effectieve druk op de markt gecreëerd (via ‘de stand der techniek’; via vergunningverlening en handhaving, via de arbeidsinspectie).
- Er zijn diverse samenwerkings- en verantwoordingsnetwerken ontstaan waarlangs innovatie ‘georkestreerd’ kan worden.

E3.3 Wasmiddelen

Historie

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig werd duidelijk in het Nederlandse oppervlaktewater sprake was van een eutrofiëringprobleem. Er ontstond een discussie tussen verschillende betrokken partijen over de oorzaken van dat probleem. Na enige tijd werd de aandacht vooral gericht op wasmiddelen, waaraan fosfaten werden toegevoegd. Eenmaal in het oppervlaktewater veroorzaken deze een deel van het probleem. Er zijn echter ook andere stoffen die eutrofiëring veroorzaken, en ook andere fosfaatbronnen (o.a. de landbouw (dierlijke en kunstmest) en menselijke ontlasting). Op basis hiervan werden verschillende oplossingen voorgesteld, waarvan de belangrijkste waren: (1) het vervangen van fosfaten in wasmiddelen en (2) het toevoegen van een defosfateringsstap aan zuiveringsinstallaties.

De problematiek en voorgestelde oplossingen waren onderwerp van jarenlange discussie en onderhandeling; een proces dat zich deels ook voor het oog van de publieke opinie afspeelde. Het beleid werd gericht op een overgang naar fosfaatloze wasmiddelen. In 1977 deed de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten (NVZ) naar aanleiding van de aanhoudende maatschappelijke druk het voorstel de hoeveelheid fosfaten in wasmiddelen terug te brengen met 40%, aangezien inmiddels fosfaatvervangers waren ontwikkeld. De reductie van 40 % was volgens de wasmiddelproducenten het hoogst haalbare omdat de vervangende stoffen niet dezelfde wasprestatie leverden als fosfaten. Vanaf 1978 werden vervolgens tussen NVZ en vertegenwoordigers van de ministeries van VoMil en V&W gesprekken gevoerd in de Overleggroep Fosfaat Reductie (OFR). Het leidde in 1979 tot de Fosfatennota die zich richtte op vervanging van fosfaten in wasmiddelen en defosfatering in zuiveringsinstallaties. In januari 1980 wordt de nota gevolgd door het eindrapport van de OFR, waarin de wasmiddelenindustrie toezegt het gebruik van fosfaat te reduceren met 40% tot 1983, en te vervangen met andere stoffen (vooral NTA). De NVZ wenste geen toezeggingen te doen over de periode erna, met name vanwege de onvoldoende kennis van fosfaatvervangers en hun effecten (op het oppervlaktewater). Bovendien waarschuwde de enige grote fosfaatproducent van Nederland, Hoechst-Vlissingen, op de negatieve gevolgen op de werkgelegenheid. Dit werd ondersteund door de Zeeuwse afdeling van de Industriebond FNV.

In 1987 vond een verschuiving plaats in de discussie. De Duitse multinational bracht Henkel *Groene Persil* op de markt, waarin fosfaten waren vervangen door zeoliet. Deze stof werd door Henkel zelf geproduceerd. In een snel tempo volgden de andere producenten deze stap, en op zeoliet gebaseerde wasmiddelen werden een succes op de markt. De interesse van de consument voor deze wasmiddelen bleek onverwacht groot (mede vanwege de grote aandacht voor milieuproblemen in die periode) en de wasprestaties vergelijkbaar. Sindsdien zijn de fosfaten tamelijk snel uit de wasmiddelen verdwenen. Overigens is in grote delen van Nederland nog altijd sprake van eutrofiëringproblemen. Andere fosfaatbronnen, en andere nutriënten in het oppervlaktewater zijn hiervan de oorzaak.

Spelers

De volgende actoren hebben een rol gespeeld in het wasmiddelen netwerk.

- NVZ: als brancheorganisatie van de zeepfabrikanten heeft de NVZ zich lange tijd op het standpunt gesteld dat wasmiddelen slechts een van de oorzaken was van eutrofiering. In de discussie werd door de NVZ continu de aandacht gevestigd op de andere oorzaken, en het gevaar van het inbrengen van vervangers waarvan de gezondheids- en milieueffecten onbekend waren.

- *Ministeries van VoMil/VROM en V&W*: deze waren gericht op oplossing van het eutrofiëringprobleem.
- *Milieuorganisaties*: waren succesvol in het vestigen van de publieke aandacht op wasmiddelen als veroorzaker van een milieuprobleem. Het product wasmiddelen had voor hen dan ook een duidelijke symboolfunctie.
- *Hoechst Vlissingen*: productievestiging van een Duitse chemische multinational. Als producent van fosfaten trof de discussie deze productievestiging in het hart. Daarbij speelde een rol dat de discussie over fosfaten in wasmiddelen ook in andere landen werd gevoerd. Hoechst hanteerde de 'dominotheorie': als één land besluit fosfaten te verbieden, dan zal dat een effect hebben op de discussie in andere landen (en dus probeerde Hoechst in het bijzonder om – wat zij zag als – het vallen van de eerste steen tegen te gaan). Hoechst was zeer actief in het ontwikkelen van het idee van defosfatering. In haar positiebepaling werd sterk de nadruk gelegd op het verzamelen van de objectieve gegevens over probleem en mogelijke oplossingsrichtingen. Verder werd gesteld dat een verbod zou leiden tot sluiting van de vestiging in Vlissingen.
- *FNV, afd. Zeeland*: met het werkgelegenheidsargument was er ook een belang voor de vakbeweging, dat de betrokken werknemers van Hoechst ondersteunde, en actief deelnam aan acties.
- *Wasmiddelproducenten*: de markt voor wasmiddelen kent een beperkt aantal grote aanbieders, met daarnaast enkele kleine ondernemingen. Onder die laatste was Klok, dat al sinds 1970 een fosfaatvrij wasmiddel op de markt bracht met een marktaandeel van ongeveer 1 %. Toen de discussie voortduurde gingen de grote producenten actief op zoek naar alternatieven. In de scherpe concurrentieslag werd de wasprestatie echter van cruciaal belang geacht. Vervangers die minder presteerden werden daarom niet goed bevonden. Henkel slaagde er als eerste in een vervanger te vinden die niet schadelijk was en goede prestaties leverde. Belangrijk bijeffect was dat het concern deze vervanger zelf produceerde, zodat zij niet langer afhankelijk was van fosfaatleveranciers.
- *Politieke partijen*: met de groeiende maatschappelijke druk werden wasmiddelen ook onderwerp van kamerdebatten. De politieke partijen waren genoodzaakt een standpunt over fosfaten in te nemen, variërend van een verbod tot het ondersteunen van de roep van Hoechst tot defosfatering.

Resultaten

Voor wat betreft de effectiviteit van het fosfaatvrij maken van wasmiddelen, bleef de NVZ lange tijd sterke argumenten aanvoeren tegen dit beleid. Deze argumenten waren als volgt [Klok, 1989: 152]: (1) de fosfaatreductie zal geen substantieel effect hebben op de eutrofiëringproblematiek; (2) defosfatering is goedkoper en doeltreffender; en (3) reductie van andere bronnen van fosfaat wordt niet doorgevoerd, waardoor de maatregelen bij wasmiddelen geen effect zullen hebben.

Pas aan het einde van de jaren tachtig verloren deze argumenten hun geldingskracht. Sindsdien overtreft, in de formulering van Klok [de onderzoeker, niet de wasmiddelproducent], het beleidseffect iedere afgesproken inspanningsverplichting (onder meer in convenanten gedaan) en kan men spreken van een vrijwillige ontwikkeling naar milieuvriendelijker (d.w.z. fosfaatvrije) producten.

De hoeveelheid fosfaat in wasmiddelen is inmiddels verwaarloosbaar, de effecten van vervangers nihil (NTA wordt niet meer toegepast) en de meerkosten voor de consument zijn niet opgetreden. Wel staan zeep en reinigingsmiddelen inmiddels meer en meer onder verdenking wegens andere additieven, zoals de geurmiddelen die aan de wasmiddelen worden toegevoegd. Daar staat weer tegenover dat de nieuwere wasmiddelen aanzienlijk in volume zijn verminderd. Waren voorheen indrukwekkende trommels waspoeder nodig, nu kan met een kleine hoeveelheid zeer geconcentreerde (droge of vloeibare) substantie dezelfde wasprestatie worden geleverd. Deze efficiency verbetering die heeft geleid tot een aanzienlijke reductie van grondstoffen, is vanuit de wasmiddelensector zelf tot stand gekomen. Marktvraag speelde hierbij overigens wel de belangrijkste rol. Overigens is de hoeveelheid wasbeurten in dezelfde periode sterk vermeerderd, zodat een netto-milieuresultaat niet is behaald.

Succes- en faalfactoren

Een van de doelstellingen uit de Fosfatennota van 1979 is dus uiteindelijk gerealiseerd. Daarmee is het potentieel een succesvol voorbeeld van een waterkwaliteitsprobleem dat langs de weg van productgericht beleid is aangepakt.

Reeds sinds de jaren zeventig werken de wasmiddelenfabrikanten aan alternatieven voor fosfaten (met name de stof NTP), zonder afbreuk te doen aan de waskracht. Enige van deze alternatieven bleken echter eveneens nadelige effecten op het milieu te hebben, zoals NTA. De onzekerheid hierover kan als de belangrijkste faalfactor worden beschouwd. Vervangers waarover geen discussie over de milieugevolgen bestond, ontbraken. Daarnaast was de NVZ een sterke machtsfactor in de beleidsarena.

Het succes kwam bij het wegvallen van deze belemmeringen. Eerst werd eindelijk een stof ontwikkeld (zeolieten, onschadelijke kleideeltjes), die dezelfde mogelijkheden heeft als fosfaat in wasmiddelen. Niettemin waren de eerste fosfaatvrije wasmiddelen niet in staat op eigen kracht de markt te veroveren. Pas toen in 1987 Henkel zich met een groene versie van het topmerk Persil als fosfaatvrij wasmiddel op de markt begon te profileren, raakte de fosfaatreductie in een stroomversnelling. Dit leidde tot een breuk in het gesloten front van de NVZ en noodzaakte concurrenten (als eersten kwamen de huismerken van grote supermarktketens) tot een snelle tegenzet. Een tweede belangrijke factor is het dreigen met een verbod door minister Nijpels (ingegeven door RAP/NAP). De NVZ klaagde namelijk dat zij eigenlijk gedwongen werd het wasmiddelenconvenant "vrijwillig" te tekenen.

Andere factoren die een rol spelen zijn het verbod dat in andere landen tot stand was gekomen (Zwitserland kende vanaf 1985 een fosfaatverbod) en de marktpenetratie van fosfaatvrije wasmiddelen in Duitsland (in 1987 al 50% van de markt). Ook de eerste successen in het defosfateringsbeleid bij waterzuiveringsinstallaties hebben een rol gespeeld.

Het uiteindelijke succes is gelegen in een combinatie van factoren. Jarenlange beleidsmatige en maatschappelijke druk leidde tot inspanningen van producenten om een adequate fosfaatvervanger te vinden. Het feit dat Henkel een fosfaatvrij product in 1989 op de markt bracht, heeft te maken met het feit dat op de uiterst competitieve markt telkens kleine veranderingen worden aangebracht in het product die vervolgens met grote marketinginspanningen aan de consument worden gepresenteerd ("wast nu nog witter"). In 1989 was de milieuclaim een interessante marketing-asset (Henkel noemde het niet voor niets *groene* Persil). Voor Henkel was de reductie van afhankelijkheid van fosfaatproducenten een belangrijk bijkomend voordeel. Het is moeilijk om in te schatten wanneer de fosfaatvervanger beschikbaar was, en in hoeverre de politieke discussie/overleg is gebruikt als vertragingstactiek.

Bij een oordeel over het uiteindelijke succes moeten de volgende factoren worden meegenomen. De hele discussie richtte zich niet op het product, maar op één stof. De producenten werden daarop aangesproken, en zochten naar alternatieven, waarbij andere spelers in de keten probeerden de producenten te beïnvloeden op basis van hun particuliere belang (consumenten via de publieke opinie bij monde van voornamelijk de milieubeweging, Hoechst via de publieke en politieke arena). Van een ketengerichte aanpak is dan ook geen sprake.

Conclusie

In onderstaande tabel wordt de case wasmiddelfosfaat samengevat in termen van de vier criteria die in de inleiding zijn geformuleerd.

In de case is duidelijk sprake van een gerichtheid op een specifieke stof die aan het product wordt toegevoegd. Hierbij staat een schakel in de keten centraal: de producenten van wasmiddelen. Uiteindelijk heeft het proces van jarenlange maatschappelijke en politieke discussie (ook internationaal) een innovatie als uitkomst. Uit het gevonden materiaal blijkt niet dat dit onderdeel was, of de aanzet heeft gegeven tot, een systematische aanpak van de milieueffecten van producten door zeepmiddelfabrikanten.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
Wasmiddelen	Nee	0*	Ja	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E3.4 Het TCO label voor monitors

Inleiding

Naar aanleiding van een congres in 1982 ontwikkelde de Zweedse vakbond van kantoorpersoneel TCO (Zweedse Confederatie van Professionele Employees) in de jaren tachtig een standaard met eisen waaraan computerbeeldschermen zouden moeten voldoen. Deze eisen hebben betrekking op vier E's:

- *Ecology*: milieueisen waarmee rekening wordt gehouden ;
- *Energy*: energieverbruik bij gebruik en energiebesparing bij tijdelijk niet gebruiken van de monitor
- *Emission*: emissie van stoffen uit het materiaal waarvan de monitor is gemaakt en elektrische en magnetische straling
- *Ergonomy*: ergonomische eigenschappen van het beeldscherm voor de gebruikers

Historie

Aan mogelijke schadelijke gevolgen van computerbeeldschermen werd halverwege de jaren tachtig door de computerindustrie nog weinig aandacht geschonken. Ook het vanuit de overheid gevoerde reguliere stoffenbeleid bleek op de desinteresse van fabrikanten weinig invloed te hebben. Daarom besloot de Zweedse overheid het vakbondsinitiatief te ondersteunen om een keurmerk te onderhouden waarmee de vier E's worden gegarandeerd: het TCO('92, '95 en '99)-label. Vanaf het moment dat producent Nokia de eisen invoerde en vervolgens mede daardoor een snel groeiend marktaandeel verwierf, onderwierp een steeds groter aantal fabrikanten zich vrijwillig aan de eisen van TCO. Inmiddels is het TCO "4E-label" de wereldstandaard geworden voor computers, monitors en toetenborden en is ook een TCO '01 label voor mobiele telefoons uitgekomen. In Zweden wordt het label verder ontwikkeld tot het 6E-label, waarbij ook economie en effectiviteit zijn toegevoegd.

Stakeholders

Belangrijkste stakeholder is de initiatiefnemende vakbond TCO, die in Zweden 1,2 miljoen leden heeft in de administratieve sector. Door niet zelf te certificeren maar een coalitie te vormen met gespecialiseerde organisaties werd een breed draagvlak gevonden. Voor de milieueisen werd de *Swedish society for nature conservation* ingeschakeld, voor energiebesparing een hiervoor opgericht orgaan van de *NUTEK* (de voormalige organisatie voor atoomenergie) en voor veiligheid en ergonomie de *SEMKO*, die zijn wortels heeft in de Zweedse elektrische veiligheid (en momenteel onderdeel uitmaakt van *ITS*). De Zweedse overheid speelde op de achtergrond een (o.m. in financieel opzicht) stimulerende rol. Daarnaast was de invloed van de Finse fabrikant Nokia en haar in Zweden gevestigde Euromarketing organisatie onontbeerlijk voor het behaalde succes.

Resultaten van TCO

Het TCO '95 label werd in 1998 door 75 leidende fabrikanten gevoerd. Al deze monitoren voldoen aan hoge milieueisen nadat fabrikanten overgingen tot een grondig herontwerp van hun product. Het is opmerkelijk dat een label van een nationale vakbond van een kleiner land van de Europese Unie als Zweden ervoor heeft gezorgd dat zelfs de grote producenten in Verenigde Staten, het land waar de meeste beeldschermen vandaan komen, vrijwillig aan milieueisen zijn gaan voldoen.

Voorwaarden voor succes TCO

Tamelijk uniek in deze case is de invloed van een op Zweeds-nationaal niveau grote speler als de vakbond TCO, die een totaalpakket aan eisen ondersteunt die verder gaat dan gezondheid van werknemers alleen. Coalitievorming met Milieu- en energieorganisaties en met overheden zijn belangrijke voorwaarden geweest voor het slagen van het TCO-label. Essentieel is verder het marktsucces geweest van

de eerste grote onderneming die het TCO-label voerde. Deze initiatiefnemer ontwikkelde zich met in zijn kielzog het door vele stakeholders ondersteunde TCO-label als belangrijk onderscheidend concurrentiecriteria, tot een grote speler op de monitormarkt.

Conclusie TCO

Het TCO-label vestigt de aandacht op het product (de monitor) als geheel. Daarbij worden de producenten vooral geconfronteerd met eisen die – op basis van analyse – voortvloeien uit de gebruiks- en afvalfase. Hoewel de introductie van het label een flinke push tot productinnovatie gaf, is deze push voor de meeste monitorfabrikanten weggevallen nadat ze de labelcriteria in hun producten gerealiseerd hadden. En zo gaat er van het label dan ook geen ‘systematiserend’ effect uit (zie ook paragraaf 2.5 over labelling). Onderstaande tabel geeft deze conclusies kort weer.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
TCO	Ja	1*	Nee	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E3.5 Ecologische en biologische voedingsproducten

Inleiding

Reeds vele tientallen jaren bestaat er een markt voor ecologische en biologische producten. Diverse kopersgroepen vragen om ideële, praktische of medische redenen om producten die niet zijn geproduceerd met de moderne efficiënte industriële productiewijzen.

Historie

De markt voor ecologische en/of biologische producten had lange tijd een geringe omvang, maar de laatste jaren is hierin verandering gekomen. In Noord-Amerika is de groei van de vraag sinds het midden van de jaren negentig aanzienlijk. Inmiddels zijn in de VS initiatieven van de overheid opgekomen om de sector te gaan reguleren. In Europa is eveneens sprake van een sterke groei aan het einde van de jaren negentig [Michelsen, 1999]. In veel supermarkten zijn de ecologische producten nu sneller uitverkocht dan de overige producten [Ahold, 2001].

Albert Heijn introduceerde in 1998 in Nederland het eerste biologische huiskamerproduct. In 2001 voert deze supermarkt 300 biologische producten, verdeeld over 15 productgroepen. Belangrijkste reden was de beperkte maar duidelijke (latente) vraag van consumenten naar dit type producten. Daarbij speelt bovendien dat consumenten veelal een gevoel van veiligheid en gezondheid verbinden aan biologische producten. Daarnaast past het in de op innovaties gerichte marketingfilosofie. In Amerika voerde Ahold 1200 biologische en natuurlijke producten bij de full service supermarkt Giant-Carlisle, met het eigen eco-label. Ook in Zuid-Amerika verkoopt Ahold (Disco) inmiddels dit soort producten.

Stakeholders

Marktleider in Nederland is Ahold, met de biologische productenlijn uit de Albert Heijn winkels. In het bijzonder gericht op voedselveiligheid is in april 2000 de Global Food Security Initiative opgericht. Naast grote verkopers als Ahold participeren ook voedselproducenten als Nestlé, Danone, Sara Lee, Unilever, Kraft, General Mills, Cargill en Coca Cola. Doel van het initiatief is transparantie in de hele voedselketen, met name de agrarische sector, om calamiteiten tegen te gaan. De voedselketen (van boerderij tot bord) wordt inmiddels gecontroleerd door de voedseldistributiesector zelf (Eurocommerce en European Retail Round Table).

Voorwaarden voor succes

In Nederland ligt de belangrijkste reden voor de omslag naar natuurproducten in de onrust die een aantal schandalen met agrarische producten hebben teweeggebracht, zoals dioxinehoudend kippenvoer,

BSE-koeien en ziektes in de varkenshouderij. Hoewel de diverse typen ecologische producten niet garanderen dat het product minder schadelijk is voor de gezondheid (bijvoorbeeld door natuurlijke gifstoffen), is de perceptie van de consument in deze zeer belangrijk. Voor kopers die zelf geen invloed kunnen uitoefenen op het productieproces, kan de suggestie dat zij door middel van het ecolabel alle nadelige gevolgen afkopen een doorslaggevende overweging zijn. Belangrijk is verder een voldoende schaalgrootte om invoering van een assortiment concurrerend te kunnen aanbieden. De inschatting dat bio-producten een groter gewicht geeft aan het huismerk was voor Albert Heijn een belangrijke aanjager.

Conclusies bio/eco-voedsel

Bij bio/eco-voedsel staat het gehele product centraal, inclusief de wijze van produceren, de winning van grondstoffen, et cetera. Voor de productie hiervan en vooral ook voor het zekerstellen van de gehanteerde normen zijn hechte ketenrelaties ontwikkeld. Binnen deze keten is sprake van een zekere 'conserverende' werking, in de zin dat is vastgesteld wat onder biologisch of ecologisch voedsel wordt verstaan, en dat daar verder geen innovatie of verdergaande normering aan te pas komt. Wel is zonder meer sprake van aandacht voor milieuzaken die de incidenten overstijgt en die systematisch van aard is. Onderstaande tabel geeft in het kort deze conclusies weer.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
Bio/eco voedsel	Ja	2*	Nee	Ja

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E3.6 Zinken bouwproducten

Het zware metaal zink is weinig toxisch voor mensen en ook voor waterorganismen is de toxiciteit in vergelijking tot andere zware metalen gering. Desalniettemin komt er in Nederland zo veel zink in het milieu dat er ecologische risico's zijn. Volgens Benoist e.a. [2001: 15] wordt de MTR-waarde voor zink in 40% van de Nederlandse oppervlaktewateren overschreden (MTR: *Maximaal Toelaatbaar Risico*).

Een belangrijke bron van zink in oppervlaktewateren is de bouw; zo'n 34 % van de totale hoeveelheid zink die via uitloging in het oppervlaktewater terechtkomt is afkomstig uit deze sector [Benoist e.a. 2001: 18]. Met name zinken dakgoten spelen hierbij een grote rol. De verwachting is dat in de toekomst de lokale belasting van het stedelijke oppervlaktewater door uitloging van zink nog sterk zal toenemen. Dit met name vanwege het huidige overheidsbeleid dat gericht is op lokale benutting van regenwater. Zink afkomstig uit dakgoten zal hierdoor lokaal geconcentreerd worden in plaats van via het riool afgevoerd en verdund te worden.

Historie

Reeds sinds de jaren tachtig woedt een discussie over de hoeveelheid, oorsprong en schadelijkheid van zware metalen in oppervlaktewateren. Ook met betrekking tot zink is over de jaren een omvangrijke discussie ontstaan waarin de verschillende partijen met elkaar praten over diverse onzekerheden rondom zink [Klijn e.a., 2000]. De onzekerheden bij zink hebben met name betrekking op:

- de schadelijkheid van de stof zelf, waardoor moeilijk een norm vast te stellen is;
- de omvang van de emissies uit de bouwmaterialen waarin zink verwerkt is;
- de afweging tussen verschillende milieueffecten van bouwmetalen en die van beschikbare alternatieven.

Illustratief voor de wijze waarop deze onzekerheden doorwerken, is de mate waarin inschattingen van de jaarlijkse diffuse emissie van zink uiteenlopen, van 4125 ton/jaar in 1992 tot 105 ton/jaar in 1999 [Van Bueren e.a., 2001: 22].

Het accent van de zinkdiscussie is over de jaren in een aantal stappen verschoven van een discussie over probleemdefinitie en wijze van onderzoek doen tot een situatie waarin het accent sterker ligt op onderhandeling. De rol van de industrie is daarbij geleidelijk veranderd van een betrokkene aan de zijlijn tot een duidelijk aanwezige speler in de normeringdiscussie en de onderhandelingen. Meer recent is een verschuiving van de discussie naar Europees niveau waar te nemen, waarbij in toenemende mate de counterparts van de verschillende betrokkenen op Europees niveau worden ingeschakeld.

Startpunt van de discussie rondom zink is de publicatie van het *Basisdocument Zink* in 1992 (waarin bovenstaande inschatting van de zinkemissie is terug te vinden) [Klijn e.a., 2000]. In 1995 vecht de industrie de bevindingen van het Basisdocument aan in het *Basisdocument Zink, Addendum Industrie*. Industrie en overheid kunnen niet tot overeenstemming komen over welke bevindingen juist zijn. Daarop vraagt VROM de gezondheidsraad om advies. In 1998 wordt dit advies uitgebracht. De gezondheidsraad concludeert dat een stringent emissiebeleid voor zink gerechtvaardigd is.

In 1999 worden door de rijksoverheid en de metaalindustrie afspraken gemaakt over het verminderen van de emissies door bouwmetalen via productinnovaties. De minister geeft hierbij aan dat, zolang de introductie van de innovaties voorspoedig verloopt het Rijk de toepassing van bouwmetalen niet actief zal ontmoedigen. Het Rijk wil daarbij echter niet treden in de bevoegdheden van andere overheden, wat in de praktijk inhoudt dat gemeenten nog wel lokale maatregelen kunnen treffen.

Op dit moment lopen de gestarte innovatieprojecten op het gebied van bouwmetalen volgens planning en zijn er van Rijkswege geen plannen om maatregelen op te leggen. De projecten houden in dat er naar geschikte coatings en legeringen wordt gezocht die de emissies beperken. Wel zijn er door sommige gemeenten lokale maatregelen getroffen die het gebruik van zink in nieuwbouwprojecten aan banden leggen. Sommige van de door de zinkindustrie uitgedragen standpunten worden echter door de verschillende overheden nog steeds betwist. Ook tussen de verschillende betrokken overheden zelf vindt daarbij discussie plaats.

Stakeholders

Naast de zinkindustrie zijn diverse andere maatschappelijke partijen te onderscheiden die belangen hebben of verwachten die te krijgen in de zinkarena. Van Bueren e.a., [2001: 22] onderscheiden op het gebied van beleid rond zink drie netwerken ('duurzame contactpatronen tussen participanten'):

- *water (geconcentreerd in de CIW)*; V&W, Riza, waterschappen en waterafdelingen van provincies en gemeenten;
- *volkshuisvesting*; VROM-volkshuisvesting, bouwers, projectontwikkelaars, architecten en afdelingen van provincies en gemeenten die zich hiermee bezighouden;
- *milieu*; VROM-milieu, RIVM en milieufdelingen van provincies en gemeenten.

Achter deze beleidsnetwerken staan weer diverse actoren, zoals milieubelangengroepen, de bouwwereld en uiteraard de zinkindustrie zelf die invloed op de diverse beslissingen die in de beleidsnetwerken worden genomen proberen uit te oefenen.

Verder bestaan er volgens van Bueren vijf zinkgerelateerde beleidsarena's, ofwel plaatsen waar beslissingen met betrekking tot zink worden genomen. Het gaat daarbij om beslissingen rond:

- *normering* (ministeries, onderzoeksinstitutenbedrijfsleven);
- *emissies op landelijk niveau* (ministeries, Riza, bedrijfsleven)
- *duurzaam bouwen - productlijsten* (bouwers en adviesbureaus)
- *diffuse bronnen* (waterbeheerders)
- *internationale aangelegenheden* (RIVM/VROM die Europese risicoanalyse uitvoeren, EU)

Succesfactoren

Tot op heden zijn maar beperkte resultaten geboekt bij het terugdringen van zinken bouwmaterialen. Een aantal gemeentes heeft besloten het gebruik van zink aan banden te leggen via productlijsten voor duurzaam bouwen, maar de weerstand tegen deze verboden is groot. Dit is onder andere het gevolg van het zeer actief uitdragen van standpunten door de industrie die door de overheid weer betwist worden.

Van Bueren e.a. [2001: 22] concluderen dan ook dat hiërarchische sturing in het geval van de zinkcase niet werkt. De aandacht zou zich moeten verleggen naar sturing van het proces; het bijeenbrengen van partijen, het zoeken naar gezamenlijke oplossingen en het creëren van spelregels die interacties tussen partijen (ook overheidsinstanties) bevorderen.

Klijn e.a. [2001] geven, gebaseerd op een analyse van de zinkcasus, de volgende meer algemene aanbevelingen voor samenwerkingsstrategieën van actoren die in dit geval zouden kunnen werken, gebaseerd op hun analyse van succesfactoren voor beleidsmakers in de zinkcasus.

- *Ken uw netwerk!* - weet om welke actoren, arena's en netwerken het gaat;
- *Zoek naar nieuwe oplossingen en meerwaarde* – samenwerking moet meerwaarde hebben voor alle betrokkenen;
- *Creëer wisselgeld, wees creatief* – bedenk oplossingen die voor andere partijen interessant kunnen zijn en heb ook iets te bieden voor die partijen
- *Voor wat hoort wat* – wees alert ten opzichte van het nakomen van gemaakte afspraken
- *Ga intelligent om met knelpunten en conflicten* – wees tolerant ten opzichte van problemen die andere partijen ervaren
- *Gelijk hebben is wat anders dan gelijk krijgen* – erken de relevantie van andere opvattingen
- *De rol van vertrouwen* – als partijen er niet zeker van kunnen zijn dat andere partijen geen misbruik maken van hun constructieve opstelling zijn de risico's voor samenwerking te groot.

Conclusies

Door de voortslepende discussies over de verschillende onzekerheden rondom zink hebben maar beperkte inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van de verschillende analysedimensies plaatsgevonden. Op het gebied van productontwikkeling rondom zink ter beperking van emissies vinden wel proefprojecten plaats maar heeft nog geen duidelijke kentering in de productontwikkeling plaatsgehad. Ook zijn er nog geen ontwikkelingen van schakel naar ketengericht beleid waar te nemen of is sprake van een overgang van beheer naar daadwerkelijke innovatie. Van een systematische benadering van productbeleid op bedrijfsniveau is in dit geval dan ook nog geen sprake.

Onderstaande tabel geeft deze conclusies kort weer.

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
Zink	Nee	0*	Nee	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

E3.7 Literatuur over de aanpak van specifieke problemen

Literatuur over verf

B&A groep [1998], *Substitution Projects for Health and Environment, Lessons from Results and Experiences*, (SPHERE+), CD-ROM, B&A, Den Haag.

Broekhuizen, P. van; *SOMS 13 notitie autolakken VVVF-FOCWA*. Den Haag, 2000.

European Chemical News, November 1989.

Le Blansch, C.G.; *Milieuozorg in bedrijven; overheidssturing in het perspectief van de verinnerlijgingsbeleidslijn*. Utrecht, Jan van Arkel, 1996.

Meredith, S. and T. Wolters; *Proactive environmental Strategies in the paint and coatings industry in Great Britain and the Netherlands*. Apeldoorn, 1994.

Mol, Arthur P.J. [1995], *The refinement of production: ecological modernization theory and the chemical industry*. Van Arkel, Utrecht.

Nelissen, Nico, Henk van Boxtel & Marcel Lemmen [1991], *Beleidsstijlen van managers ten aanzien van het milieu; een onderzoek naar beleidsstijlen van managers in de verf- en schildersbranche*, Kerckebosch, Zeist.
Vliet, L.M. van; *Communicatieve besturing van het milieuhandelen van ondernemingen*. Delft, 1992.

Literatuur over wasmiddelen

Amesz, Hans, Chris Dutilh & Theo Koenders [1997], Duurzaamheid beheerst Unilever's Milieubeleid- milieuverbetering als toegevoegde waarde. In: *Maatschappijbelangen*, jrg.161, juni/juli.

Boons, F.A. [1990], *Responsiviteit in een georganiseerde omgeving*. Doctoraalscriptie Katholieke Universiteit Brabant.

Klok, P.-J. [1989], *Convenanten als instrument van milieubeleid; de totstandkoming van effectiviteit van acht produktgerichte milieuconvenanten en hierop gebaseerde verwachtingen omtrent de effectiviteit van convenanten*, Faculteit der Bestuurskunde Universiteit Twente, Enschede.

Reijnders, L. [1988], *Was- en schoonmaakmiddelen en milieu*. In: *Natuur en milieu*, jrg. 12, nummer 5.

Literatuur over biologisch/ecologisch-voedsel

AHOLD homepage, <http://www.ahold.nl>

Michelsen, J. [1999], The European market for organic products; growth and development. In: *Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, 7: 199 e.v.

Thomson, G.D. [1998], Consumer demand for organic Foods; what we know and what we need to know. In: *American Journal of Agricultural Economics* 80 (5): 1113-1118.

Literatuur over het TCO label

B&A groep [1998], *Substitution Projects for Health and Environment, Lessons from Results and Experiences*, (SPHERE+), CD-ROM, B&A, Den Haag.

TCO [2001], <http://www.tco.se/index.htm>, Zweden.

Literatuur over zink

Benoist, Fred, Japer Fiselier, Fred Wagemaker & Ruud Teunissen, [2001] *Gebiedsgericht waterkwaliteitsbeleid voor bouwmetalen* In: H2O, nummer 10, pp.15-18

Bueren, Ellen van, Erik-Hans Klijn, Joop Koppejan & Alma van Oest [2001]. "Lessen uit beleidsimpasse rond zinkemissies". H2O, nummer 4, pp.22-24.

Klijn, Erik-Hans, Ellen van Bueren, Joop Koppenjan [2001] *Spelen met onzekerheid- Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft

Knapen, Marjo, Kees Bakker, Ruud Teunissen & Fred Wagemaker [2001]. *Minder uitloging van zink koper en lood: hoe krijg je dat voor elkaar?*, in: H2O, nummer 10, pp.19-21.

E4. Analyse en conclusies

E4.1 Resumerend (1); het productbeleid in de systematische cases

De resultaten van de analyse van de systematische cases, zoals deze in hoofdstuk 2 besproken zijn, zijn schematisch samengevat in Tabel 4. We hebben daarbij, zoals uit de tabel blijkt in de meeste gevallen duidelijk kunnen identificeren of sprake was van een beweging in de verschillende dimensies van de analyse (Ja/Nee dan wel 0/1/2).

Tabel 4: Analyseresultaten systematische cases

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
PMZ	Ja	1*	Nee	Ja
MPO	Ja	1*	Ja	Nee
LCA	Ja	1*	Nee	Nee
Labelling	Ja	0*	Nee	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

Kort resumerend:

- In het geval van *Productgerichte Milieuzorg* gaat het om een methodiek die betrekking heeft op producten. De systematiek stimuleert een ontwikkeling van schakel naar keten, althans voor zover dit het integraal naar de keten kijken door individuele bedrijven betreft. Daarentegen is geen ontwikkeling van beheer naar innovatie als gevolg van Productgerichte Milieuzorg waargenomen. Wel zijn de ontwikkelingen bij Productgerichte Milieuzorg uit de aard van de methodiek gericht op een systematische benadering van productbeleid op bedrijfsniveau.
- Bij *Eco-design* is sprake van een aanpak op productniveau die de betrokken bedrijven dwingt op analyseniveau naar de hele productketen te kijken. Of dit ook echt leidt tot fundamentele innovaties is moeilijker aan te geven, maar we neigen ertoe deze vraag met een voorzichtig 'Ja' te beantwoorden. Van een systematische aanpak van alle producten op bedrijfsniveau met behulp van Eco-design is echter vooralsnog geen sprake.
- Er worden steeds vaker positieve *labels* aangebracht op producten naast de bestaande negatieve labels die over het algemeen betrekking hebben op stoffen. In een beperkt aantal gevallen valt daarbij een samenwerking in de keten waar te nemen die wellicht toegeschreven kan worden aan introductie van een bepaald label. In het merendeel van de gevallen valt echter geen ontwikkeling van schakel naar keten te zien die direct gekoppeld kan worden aan het aanbrengen van een bepaald label. Ook een toegenomen innovatieve oriëntatie als gevolg van labelling is niet waargenomen, daarvoor is het label zelf immers te statisch van karakter en geldt bovendien dat ze veeleer om normconformiteit vraagt. Labels zijn gericht op individuele producten en niet volledige productassortimenten, zodat er ook geen ontwikkeling 'van incident naar systematiek' plaatsvindt.
- Bij *LCA* is sprake van een ontwikkeling van analyse van individuele stoffen naar analyses op productniveau. Het betreft hier over het algemeen individuele bedrijven die kijken naar de keten als geheel, zonder dat op grond hiervan een samenwerking tot stand komt. Of hierdoor ook innovaties tot stand komen valt op grond van de beschikbare informatie niet met zekerheid te zeggen. LCA's worden echter over het algemeen niet systematisch voor alle producten van een bedrijf, maar uitsluitend voor individuele producten toegepast.

Bezien we de systematische cases als geheel, dan valt een aantal zaken op. Om te beginnen zien we dat inherent aan de systematiek is dat een meer integrale, productgeoriënteerde blik wordt gestimuleerd. Tegelijk zien we echter dat de bijbehorende ketenoriëntatie hoofdzakelijk analytisch van aard is

– de systematieken zelf nopen niet (of te weinig) tot daadwerkelijke interactie binnen de keten (terwijl bij labels over het algemeen geldt dat de normstellende instantie (veelal niet de producenten zelf) deze analyse door de keten heen uitvoert, en niet de betrokken bedrijven zelf). Alleen MPO is een typisch innovatiegeoriënteerde systematiek, terwijl alleen PMZ een in de bedrijfsvoering te integreren en min of meer te routiniseren systematiek lijkt te behelzen.

E4.2 Resumerend (2); het productbeleid in de inhoudelijke cases

De resultaten van de analyse van de inhoudelijke cases uit hoofdstuk 3 zijn schematisch samengevat in tabel 3.

Tabel 3: Analyseresultaten inhoudelijke cases

	Van stof naar product	Van schakel naar keten	Van beheer naar innovatie	Van incident naar systematiek
Verf	Ja	2*	Ja	Ja
Wasmiddelen	Nee	0*	Ja	Nee
TCO	Ja	1*	Nee	Nee
Bio/eco voedsel	Ja	2*	Nee	Ja
Zink	Nee	0*	Nee	Nee

*: (0) = niet; (1) = analytisch; (2) = in interactie met de keten

Kijken we naar de specifieke cases, dan valt op dat bij zowel verf, TCO als bio/ecovoedsel een ontwikkeling van stof naar product en (behalve bij TCO) ook van schakel naar keten valt waar te nemen. Dat dit bij bio/ecovoedsel niet als zodanig tot (product)innovaties leidt, heeft er mee te maken dat de productzorg hoofdzakelijk het weglaten van allerlei toevoegingen en ‘terug-naar-de-natuur’ (dan wel het navolgen van een aantal biologische principes) betekent. In geval van de verf- en bio/ecovoedsel-case concluderen we dat sprake is van een ontwikkeling naar een meer systematische aanpak op bedrijfsniveau.

In het geval van wasmiddelen en zink zien we geen ontwikkeling van stof- naar productniveau of van schakel naar keten. Waar bij wasmiddelen echter sprake is van innovaties bij de verschillende producenten (gericht op vervanging van de specifieke probleemstof fosfaat), is dat bij zink niet het geval. In geen van beide gevallen is ook sprake van een ontwikkeling naar een omvattende aanpak op bedrijfsniveau.

Als we de specifieke cases vergelijken met de systematische cases, zien we dat hier wat meer extremen voorkomen. Zo is in de inhoudelijke cases wèl – bij wasmiddelen en verf – sprake van keteninteracties rondom productgerichte milieuzorg, en is in het geval van verf wèl sprake van zowel een oriëntatie op keten en innovatie, en is deze nog systematisch ook. We zien in dit voorkomen van extremen een aanwijzing voor de conclusie dat de aanwezigheid van systematieken op zichzelf nog geen voldoende voorwaarde is voor effectieve productgerichte milieuzorg, maar dat er op sector- of productniveau aanvullende prikkels aan de orde kunnen zijn die wèl de beslissende zet kunnen geven. In de volgende paragraaf gaan we nog verder in op deze waarneming.

E4.3 Relaties tussen systematische en inhoudelijke cases

Een kwestie die het waard is afzonderlijk te bekijken, betreft de rol die de in hoofdstuk 2 beschreven systematieken spelen bij de inhoudelijke cases van hoofdstuk 3, en de meer algemene indicaties die dit levert voor de doorwerking van deze systematieken in het algemeen.

Kort samengevat zien we in de inhoudelijke cases de volgende systematieken een meer of minder grote rol spelen:

- *Verf*: In de verfcase zien we diverse systematieken voorbij komen. Het milieuzorgbe-

leid van de Rijksoverheid vindt haar doorwerking, evenals de Responsible Care en Product Stewardship programma's vanuit de chemische industrie. Diverse soorten labelling zijn op de verfmarkt aan de orde. En ook is de toepassing van het LCA instrument aan te treffen (denk aan de LCA's van alkydverf vs. watergedragen verf (de zgn. 'milieumatenstudie')). In paragraaf 3.2 is aangegeven dat deze veelheid van prikkels er mede debet aan is dat de verfindustrie zich op milieugebied pro-actief is gaan opstellen.

- *Wasmiddelen:* Bij de wasmiddelen case zijn dit type systematieken niet aan de orde. Het ligt overigens voor de hand te veronderstellen dat dit mede verband houdt met feit dat de beschreven case ouder is dan de meeste van de genoemde systematieken.
- *TCO:* Bij het TCO label speelt – uiteraard – de labelling systematiek een belangrijke rol. Hoewel geen verwijzingen naar LCA's zijn aangetroffen, valt tegelijk op dat wel degelijk veel aandacht is besteed aan de (onafhankelijke) deskundige onderbouwing van de gehanteerde normstellingen.
- *Eco/bio-voedsel:* Bij de case van het eco/bio-voedsel is zowel de inzet van meerdere vormen van labelling als (zij het meestal wat meer informele vormen van) productgerichte milieuzorg aangetroffen.
- *Zink:* In de zinkcase zijn dit type systematieken niet aan de orde (hooguit zou de verwijdering van zink uit het DuBo-pakket en het Nationale Pakket Stedenbouw als een vorm van labelling gezien kunnen worden).

Welke lessen vallen uit deze bevindingen te trekken? We noemen er een aantal.

- In alle cases (op die over wasmiddelen na) wordt wel enige vorm van labelling dan wel een andere vorm van milieukwaliteitinformatievoorziening toegepast. Kennelijk vormt dit een eerste, maar nog niet afdoende, stap bij het aan de orde stellen van de milieukwaliteit van producten.
- Hoewel de LCA alleen in de verfcase herkenbaar aan de orde is, zien we ook in de overige cases een strijd om de inzet van min of meer geautoriseerde informatie. Bij het TCO label wordt hiervoor zorggedragen door de inschakeling van neutrale partijen. Bij wasmiddelen en zink zien we belangrijke conflicten ontstaan over de gehanteerde data over de omvang van het milieuprobleem en de te verwachten bijdrage van specifieke maatregelen aan de oplossing ervan.
- Opvallend is dat bij beide cases waar sprake is van een meer dan incidentele aandacht voor de milieukwaliteit van het product – bij verf en bij bio/eco-voeding – vormen van productgerichte milieuzorg aan de orde zijn.
- Alleen bij de TCO case is sprake van een eenduidige relatie van de ingezette systematiek met het verloop van de case. En dat heeft er natuurlijk alleszins mee te maken dat de betreffende systematiek, het TCO-label, de case zo ongeveer *is*. Bij de andere cases gelden de systematieken meer als (a) zwakke prikkels, en (b) handvaten waarvan het handig is dat ze voorhanden zijn als de wil om de zaken aan te pakken er eenmaal is. In geen van de gevallen is de systematiek zelf er echter oorzaak van dat die zaken aangepakt worden.

Een algemene les die zich hieruit opdringt, luidt dat de aanwezigheid van systematieken als PMZ, MPO of LCA op zichzelf geen sterke prikkel vormen (*labels* kunnen onder heel specifieke omstandigheden wél een doorslaggevende uitwerking hebben), maar dat *wanneer* bedrijven onder invloed van allerhande prikkels er aan toe zijn productbeleid te gaan voeren, deze systematieken wel opgepakt worden om (a) te kunnen leunen op geautoriseerde kennis (bijvoorbeeld via een LCA), en (b) de relaties waarvan ze afhankelijk zijn te kunnen disciplineren (bijvoorbeeld via een vorm van PMZ).

Annex E1: Productgroepen met een Europees Ecolabel

ESTABLISHED PRODUCT GROUPS

Product group	Published in the Official Journal of the European Union
Tissue paper	L 142 of 29 May 2001
Dishwashers	L 216 of 4 August 1998
Soil Improvers	L 219 of 7 August 1998
Bed Mattresses	L 302 of 12 November 1998
Indoor paints and varnishes	L 5 of 9 January 1999
Footwear	L 57 of 5 March 1999
Textile products	L 57 of 5 March 1999
Personal Computers	L 70 of 17 of March 1999
Laundry Detergents	L 187 of 20 of July 1999
Detergents for dishwashers	L 167 of 2 of July 1999
Copying paper	L 210 of 10 August 1999
Lightbulbs	L 216 of 14 August 1999
Portable Computers	L 276 of 27 October 1999
Refrigerators	L 13 of 19 January 2000
Washing machines	L 16 of 21 January 2000
All purpose cleaners and cleaners for sanitary facilities	L189 of 11 July 2001
Hand dishwashing detergents	Publication expected in September 2001

PRODUCT GROUPS UNDER DEVELOPMENT

Product group	Status
Hard floor coverings	Criteria under development
Televisions	Criteria under development
Vacuum cleaners	Criteria under development
Tourist accommodation	Criteria under development
Furniture	Criteria under development
Tyres	Feasibility study completed
Rubbish bags	Study underway
Converted paper products	Study underway
Batteries for consumer goods	Study completed, work suspended

EU [2002], Februari 2002

Annex E2: Voorbeelden van labels

Een aantal foodsectorlabels:

- EKO-merk (biologische landbouw)
- BIO-voedingsmiddelen
- Agro Milieu Keur (tussen reguliere en Eko-producten in)
- Demeter; biologisch-dynamische landbouw, sinds 1924
- PVE/IKB scharrelvlees
- Graseieren, scharreleieren, EKO eieren, vrije uitloop eieren, volière eieren, ...
- Grasvarkensvlees, regionaal vlees, Milieukeur varkensvlees, ...
- Hand in hand
- Max Havelaar

Een aantal non-foodsectorlabels:

- Energielabel witgoed
- Energiepremie
- Forest Stewardship Council
- KIWA laagverbruiklogo
- wasmiddelenlogo
- Gaskeur
- Geabloemen
- NL-typekeur voor houtkachels
- Energy star
- Ecoflower
- TCO

Voorbeelden van overkoepelende labels:

- EKO-keurmerk
- Milieukeur (Nederland, 1992)
- Umweltzeichen Blaue Engel (Duitsland, 1977)
- Umweltzeichen (Oostenrijk)
- White Swan Scheme (Nordic Council, 1989)
- Milieumerk (Finland)
- Eco-label (Oostenrijk, 1991)
- Environmental Choice Label Scheme (Canada, 1988)
- Environmental Friendly (Kroatië, 1993)
- NF-Environment (Frankrijk, 1991)
- Ecomark Scheme (India, 1991)
- Eco Mark Scheme (Japan, 1989)
- Environmental Choice Scheme (New Zealand, 1990)
- Green label Scheme (Singapore, 1992)
- Eco-Label Scheme (Zuid-Korea, 1992)
- Good Environmental Choice Falcon Mark (Zweden, 1992)
- Green Seal en Scientific Certification Systems (VS, resp. 1989 en 1992)

